

Désarmement ou « Arms Control » : la position française sous la Ve République

Jean Klein

Volume 3, numéro 3, 1972

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700217ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700217ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Klein, J. (1972). Désarmement ou « Arms Control » : la position française sous la Ve République. *Études internationales*, 3(3), 356–389.
<https://doi.org/10.7202/700217ar>

DÉSARMEMENT OU « ARMS CONTROL » : LA POSITION FRANÇAISE SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

par Jean KLEIN *

La politique de la « chaise vide » à la conférence de Genève, depuis 1962, a conduit maints observateurs à la conclusion que la France se désintéressait du problème du désarmement et que l'accession au pouvoir du général de Gaulle marquait une rupture par rapport à la politique de la IV^e République. On sait en effet que le gouvernement français a été associé dès l'origine aux efforts des Nations Unies pour réglementer les armements et que son représentant, Jules Moch, a joué un rôle déterminant dans les années cinquante pour concilier les thèses opposées et rallier les deux Grands à un plan de « désarmement progressif, équilibré et contrôlé ». Le climat international et l'obstacle du contrôle empêchèrent la conclusion d'un accord global en 1955, mais la délégation française n'en persista pas moins à préconiser une limitation progressive de tous les armements dont l'élimination pouvait être garantie. Cette philosophie s'exprimait dans la formule désormais célèbre « Pas de désarmement sans contrôle, pas de contrôle sans désarmement, mais tout le désarmement actuellement contrôlable ».

Cette démarche ne fut pas acceptée par les États-Unis qui invoquèrent les incertitudes du contrôle pour « mettre en réserve » tous les plans de désarmement antérieurs et suggérèrent l'adoption de mesures limitées susceptibles de créer l'atmosphère propice à la réalisation de l'objectif ultime dès que les progrès de la science auraient permis la mise au point d'un système d'inspection efficace. L'Union soviétique, tout en demeurant attachée à la conception du désarmement général et complet, n'excluait pas des mesures sélectives. Toutefois, elle ne consentit à entrer dans les vues américaines qu'après s'être dotée à son tour d'une capacité de riposte nucléaire. À partir du moment où les deux Grands disposèrent de moyens leur permettant de s'infliger réciproquement des ravages intolérables et que la crise des fusées à Cuba, en 1962, leur eut fait prendre conscience des risques d'un affrontement direct, des convergences apparurent dans leur manière d'aborder le problème de la réglementation des armements.

* *Chargé de recherche au CNRS, et collaborateur du Centre d'études de politique étrangère de Paris.*

À leurs yeux, il importait avant tout de stabiliser « l'équilibre de la terreur » en perpétuant le schéma de la dissuasion bipolaire et de prendre toute mesure pour éviter des ruptures d'équilibre pouvant déboucher sur un conflit généralisé. Ce faisant, on se préoccupait moins de donner un coup d'arrêt à la course qualitative aux armements que d'en maîtriser le processus ; il s'agissait moins d'amputer le potentiel militaire des Grands que de consacrer leur primauté dans le domaine nucléaire ; enfin, le désarmement ne s'appliquait qu'aux pays dépourvus de l'arme nouvelle, ceux qui en étaient dotés se bornant à accomplir des gestes sans conséquence ou à consolider leur monopole sous couvert du droit international.

Cette évolution se reflète dans la terminologie, la locution *arms control* tendant à supplanter le mot « désarmement » pour désigner les négociations au cours des années soixante. Certes, l'objectif du désarmement général et complet est toujours proclamé par l'Assemblée générale des Nations Unies, mais l'élaboration d'un traité destiné à le consacrer fut interrompu en 1964, après l'adoption d'un préambule et de quatre articles. En revanche, des accords limités furent conclus, tels que le traité de Moscou sur l'interdiction partielle des essais (1963), le traité sur l'espace (1967), le traité de non-prolifération (1968), le traité de dénucléarisation des fonds marins (1971) et la convention interdisant la fabrication et le stockage des armes biologiques (1972). Comme ces mesures n'ont nullement contribué à ralentir la course aux armements¹, il convient de dissiper les illusions que l'on pouvait nourrir sur les perspectives ouvertes par l'*arms control* et de mettre en question la philosophie des relations internationales qui le sous-tend².

Tandis qu'à Genève, le comité du désarmement se bornait à « enregistrer » des accords de non-armement procédant d'une entente entre les États-Unis et l'Union soviétique, ceux-ci s'engagèrent, en 1969, dans des conversations bilatérales pour limiter leurs armements stratégiques (*Strategic Arms Limitations Talks* ou *SALT*). Le secret qui a entouré ces négociations ne permet pas d'en reconstituer les méandres, mais on sait que les divergences initiales ont pu être aplanies et qu'un compromis fut élaboré au printemps de 1971³. Le 30 septembre suivant, les deux parties concluaient un accord destiné à améliorer le système de communication par télétype établi en 1963 entre Washington et Moscou et à renforcer la procédure de consultation en cas de crise pour éviter tout malentendu et prévenir des accidents qui pourraient déboucher sur un conflit nucléaire⁴. Enfin,

¹ Selon le rapport du Secrétaire général sur les conséquences économiques et sociales de la course aux armements, présenté à la 26^e session de l'Assemblée générale, les dépenses militaires mondiales sont passées de 120 à 200 milliards de dollars au cours de la dernière décennie (A/8469, 22 octobre 1971). Voir également le *Sipri Yearbook of World Armaments and Disarmament* 1972.

² Rappelons que l'Institut canadien des relations internationales a publié en février 1962, dans la série « Behind the Headlines », un plaidoyer en faveur de l'*arms control* : « Arms control : A New Approach to Disarmament » par Brian CRANE. La chronique du désarmement n'a pas confirmé les espoirs que l'auteur plaçait dans cette méthode pour faire avancer la solution du problème.

³ Voir la déclaration du président Nixon en date du 20 mai 1971, *International Herald Tribune* (IHT), 21 mai 1971.

⁴ Voir le texte de l'accord dans *Survival*, décembre 1971, p. 425.

le voyage de M. Nixon à Moscou en mai 1972 fut marqué par la signature d'un traité limitant le déploiement des systèmes de défense antimissile et d'un accord provisoire fixant un plafond quantitatif à certains armements stratégiques offensifs⁵. Aux termes de ces deux accords, Soviétiques et Américains sont convenus de poursuivre leur dialogue dans le cadre d'une commission consultative permanente, afin de parvenir à une limitation plus compréhensive de leurs armements stratégiques (art. 11 du traité sur les *ABM*).

Les *SALT* s'inscrivent dans la perspective d'un aménagement de l'équilibre nucléaire entre les deux Grands et ne se distinguent pas fondamentalement des autres négociations sur l'*arms control*, même si elles ont d'ores et déjà abouti à des résultats plus tangibles. En outre, ils ne concernent que deux États nucléaires et on conçoit mal que leurs décisions puissent s'imposer *erga omnes*, car les autres États ont des intérêts à faire valoir et ne sont pas disposés à souscrire à des arrangements négociés sans leur participation. Cette considération a donné un regain de vigueur à l'idée française d'une conférence des cinq puissances nucléaires dont la convocation a été proposée par l'URSS, en juin 1971. Le refus de la Chine, hostile à la discussion du désarmement en comité restreint, fit échouer l'entreprise et l'Union soviétique proposa alors la réunion d'une conférence mondiale⁶. Tout en manifestant sa préférence pour une discussion séparée des problèmes nucléaires dans un souci d'efficacité, la délégation française s'est ralliée à l'idée d'une conférence mondiale qui pourrait contribuer à une relance des travaux sur le désarmement et fournir en particulier aux pays nucléaires un cadre pour discuter ensemble de leurs problèmes communs dans l'intérêt de tous.

Les nouvelles perspectives ouvertes par l'entrée de la Chine populaire aux Nations Unies et le désenchantement provoqué par les résultats limités enregistrés à Genève ont conduit à une mise en question du Comité du désarmement dont la composition et le fonctionnement ne correspondent pas aux exigences d'une négociation efficace sur le désarmement. On a notamment contesté l'institution de la coprésidence qui exprime la primauté des deux grandes puissances nucléaires au sein du comité et on a multiplié les suggestions tendant à accroître le rôle des autres États-membres dans la fixation de l'ordre du jour et l'organisation des débats. Ces réformes ont toutes pour but de transformer le comité du désarmement en un organe de négociation moins tributaire des deux superpuissances et d'offrir à la France et à la Chine des garanties si elles décidaient de participer à ses travaux. On ne sait si les États-Unis et l'Union soviétique accepteront la *capitis deminutio* qu'impliquerait une telle réorganisation, ni si la France et la Chine consentiront à entrer dans un comité qui, même rénové, resterait au service d'une entreprise de désarmement peu conforme à leurs vœux. En tout cas, la

⁵ Voir le texte des accords dans *IHT* du 29 mai 1972.

⁶ Voir le débat en Assemblée générale sur le projet de résolution soviétique d'une conférence mondiale sur le désarmement (3 novembre au 16 décembre 1971). Du fait de l'opposition de la République populaire de Chine, l'URSS retira son texte au profit d'un projet de résolution présenté par 27 pays. Cette formule de compromis fut adoptée par acclamation le 16 décembre 1971 (Résolution 2833 XXVI). Elle prévoit des consultations au sujet de la réunion d'une conférence mondiale et l'ouverture d'un nouveau débat sur cette question à la prochaine Assemblée générale.

question de la participation de la France et de la Chine aux négociations sur le désarmement est posée et elle dominera le débat dans les années qui viennent.

Les circonstances se prêtent donc à un examen d'ensemble de la doctrine et de la pratique de la V^e République en matière de désarmement. On s'interrogera d'abord sur la prétendue rupture du gaullisme par rapport à la politique menée sous la IV^e République et on tentera de dégager les motivations du refus de la France de s'associer aux travaux du Comité des Dix-huit où un siège lui est réservé depuis 1962. On examinera ensuite la cohérence de la doctrine française telle qu'elle s'exprime à travers les prises de positions officielles et l'attitude vis-à-vis des accords conclus. Enfin, on s'interrogera sur la contribution que la France pourrait apporter à l'entreprise du désarmement dans le contexte nouveau caractérisé par l'entrée de la Chine aux Nations Unies, la conclusion des accords *SALT* et la mise en question du comité de Genève.

I. CONTINUITÉ ET NOVATIONS DANS LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE DÉSARMEMENT

En dépit des apparences, la politique nucléaire de la France se caractérise par une remarquable continuité depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et si le général de Gaulle a manifesté dans le domaine des applications militaires de l'atome une volonté qui a fait défaut à la plupart des dirigeants de la IV^e République, il est clair que son choix en faveur de l'arme atomique a été conditionné par les réalisations de ses prédécesseurs⁷. Toutefois, si la constitution de la force nucléaire stratégique s'inscrivait dans le prolongement des efforts consentis avant 1958, le général de Gaulle a su l'utiliser pour appuyer des initiatives diplomatiques qui rompaient avec les pratiques du régime antérieur. Conçu à l'origine comme un moyen pour accroître le poids de la France dans les instances atlantiques, l'armement nucléaire devint, sous la V^e République, le symbole sinon le facteur d'une politique d'indépendance nationale, et les structures militaires intégrées de l'OTAN se révélèrent bientôt incompatibles avec le rôle que lui assignait le chef de l'État. Certes, le retrait de la France des organisations militaires intégrées de l'OTAN en 1966 s'explique par d'autres considérations que les exigences d'une politique nucléaire autonome, mais celle-ci ne pouvait qu'exacerber les contradictions qui étaient apparues dès 1958 entre les conceptions françaises et américaines relatives à l'Organisation atlantique. L'arme nucléaire allait également introduire un élément nouveau dans la politique française du désarmement, mais sans en modifier les orientations fondamentales⁸.

Celles-ci avaient été fixées au cours des négociations qui se poursuivirent

⁷ Nous renvoyons sur ces points aux livres de Lawrence SCHEINMAN, *Atomic Energy Policy in France Under the Fourth Republic*, Princeton, 1965 et de Wilfrid L. KHOL, *French Nuclear Diplomacy*, Princeton, 1971.

⁸ La continuité de la politique française de la IV^e à la V^e République a été mise en évidence par Wolf MENDEL : « La chaise vide. La France et le désarmement » dans *Désarmement*, Bulletin d'information de la Fédération mondiale des anciens combattants, juin 1967, et son livre *Deterrence and Persuasion. French Nuclear Armament in the Context of National Policy, 1945-1969*, Londres, 1970, pp. 220-223.

de 1952 à 1957 dans le cadre de la commission du désarmement et de son sous-comité. Selon le gouvernement français, il s'agissait de promouvoir le désarmement général en procédant par étapes et de veiller à ce que la sécurité des parties à l'accord soit garantie tout au long du processus. Le passage d'une étape à l'étape suivante était subordonné au fonctionnement satisfaisant du système de contrôle et à la constatation de l'exécution des engagements pris. Enfin, on estimait que la complexité et la technicité du problème requéraient son examen par un organe restreint où les principales puissances militaires seraient représentées. Si l'on fait abstraction de la Chine populaire qui était tenue à l'écart des pourparlers et qui ne représentait pas encore une puissance militaire de premier rang, les membres du sous-comité du désarmement étaient les trois puissances nucléaires de l'époque et deux États dont l'un, la France, était sur le point d'entrer dans le club et l'autre, le Canada, jouissait d'un statut particulier en raison de sa contribution à la mise au point de l'arme atomique.

En 1957, les Soviétiques tirèrent parti des succès qu'ils avaient obtenus dans le domaine de l'exploration spatiale pour contester la composition et la procédure des organes chargés de négocier le désarmement. Ils obtinrent l'élargissement de la commission du désarmement qui se compose, depuis 1958, de tous les États-membres des Nations Unies, mais a cessé depuis lors d'être un organe de négociation. Comme il ne pouvait être question d'examiner dans ce cadre les plans de désarmement déposés par l'Union soviétique et certains États occidentaux vers la fin des années cinquante, les ministres des Affaires étrangères des Quatre Grands décidèrent en 1959 de créer un comité paritaire du désarmement, composé de cinq États de chacune des deux alliances militaires qui se font face en Europe. Ce comité siégea à Genève du 15 mars au 29 avril, puis du 7 au 28 juin 1960, mais l'échec de la « conférence au sommet » à Paris, en mai, prélu à l'ajournement de la conférence du désarmement sans que les Dix aient pu aboutir au moindre accord.

C'est pendant la conférence du Comité des Dix que la France fit des propositions précises tendant à faire porter les principales contraintes sur les véhicules de l'arme nucléaire. Cette idée avait été développée par Jules Moch devant la commission politique de l'Assemblée générale, le 22 octobre 1959. Attentif aux incidences stratégiques des derniers développements de la technologie des armements, le chef de la délégation française aux conférences sur le désarmement proposait d'accorder une « large priorité aux mesures interdisant d'abord la multiplication, ensuite la fabrication et la détention de tous les véhicules d'engins nucléaires ». En effet, si la reconversion des stocks de matières nucléaires affectées à des fins militaires échappait au contrôle, il était encore possible de vérifier l'élimination des véhicules porteurs de l'arme. En outre, une telle mesure priverait les États des moyens nécessaires pour appliquer à distance des charges nucléaires et l'on parviendrait ainsi à un authentique désarmement. Toutefois, il fallait se hâter si l'on voulait aboutir car la multiplication des trajectoires stratosphériques et la mobilité des rampes de lancement faisaient craindre que dans le domaine complexe des fusées et des satellites on dépasserait bientôt un « point de non-retour » au-delà duquel l'inspection n'offre plus de garanties et où la course aux armements se poursuivrait sans frein.

La part de Jules Moch semble avoir été déterminante dans la mise au point de cette formule, mais le général de Gaulle la prit en considération et la présenta comme l'expression de la politique de la France, lors de sa conférence de presse du 10 novembre 1959. Après avoir dénoncé la précarité et les dangers de l'équilibre nucléaire entre les deux Grands, le président de la République annonçait que si « l'ONU se montre capable de mettre effectivement un terme à la menace et si pour commencer elle parvient à placer sous contrôle international les engins, véhicules de la mort, comme d'ailleurs la France le propose par la voix de son délégué au désarmement, M. Moch, alors la France appliquera tout de suite sans hésiter et très volontiers, la loi internationale⁹ ». Lors de son voyage aux États-Unis en avril 1960, il s'exprima en termes similaires¹⁰ et après l'échec de la conférence au sommet de Paris, il maintint son point de vue sur la nécessité d'un désarmement contrôlé appliqué de préférence aux engins porteurs de l'arme nucléaire¹¹.

Ainsi la France demeurerait-elle attachée à un désarmement nucléaire effectif, mais la conférence du comité des Dix révéla que cette conception n'était pas partagée par les deux rivaux nucléaires, en dépit d'une réaction assez favorable du côté soviétique¹². En fait, Russes et Américains préféraient négocier un aménagement de l'équilibre qui s'était établi entre eux et, comme l'objectif poursuivi était la consolidation de leur monopole, la France qui avait entrepris de le briser ne pouvait évidemment pas s'associer à leurs projets. En prenant ses distances par rapport à l'*arms control*, elle se conformait à la ligne fixée sous la IV^e République en faveur d'une réduction progressive des armements et, en refusant de participer aux travaux du Comité des Dix-huit, elle manifestait le souci de ne pas cautionner une entreprise pour le moins ambiguë. C'est ce qui ressort des différentes communications et déclarations faites en 1962 pour expliquer la « position d'extrême réserve de la France à l'égard de la réunion de Genève¹³ ». Selon le gouvernement français, la priorité devait être accordée au désarmement nucléaire et une négociation utile ne pouvait intervenir qu'entre les puissances directement responsables. Or la composition du Comité des Dix-huit ne répondait pas à cette exigence. En outre, le général de Gaulle indiquait dans sa conférence de presse du 15 mai 1962, que la France ne pouvait pas cautionner à Genève un accord imminent sur l'arrêt des essais qui consacrerait le monopole des pays nucléaires et entraverait la réalisation de la politique militaire française.

⁹ *Discours et messages* par Charles de Gaulle. Plon (ci-après D.M.), tome 3, p. 134.

¹⁰ Conférence de presse au *National Press Club* de Washington, le 23 avril 1960, *op. cit.*, p. 191 : « Dans mon esprit, la détente s'accompagne d'un commencement de désarmement. Et j'ai indiqué dans quelle voie ».

¹¹ Allocution prononcée au Palais de l'Élysée, le 31 mai 1960 ; *op. cit.*, p. 217.

¹² Nous renvoyons à notre livre *L'entreprise du désarmement, 1945-1964*, Éditions Cujas, pour une analyse détaillée des négociations sur l'élimination des véhicules de l'arme nucléaire. La convergence des positions française et soviétique a été soulignée par Edgar FAURE dans *Prévoir le présent*, Gallimard (Collection « Idées »), 1966, p. 186.

¹³ Voir les communiqués de presse du ministère des Affaires étrangères, des 9 février et 5 mars, la lettre du général de Gaulle à M. Khrouchtchev, du 17 février, et celle de Michel Debré, premier ministre, à son homologue tchécoslovaque, M. Siroky, du 12 mars 1962. (« Documents sur le désarmement 1962 », la *Documentation française*).

Enfin, il y avait peu de chances qu'en participant à la conférence, la France parvienne à convaincre les deux grandes puissances atomiques à se défaire de leur armement. Dans ces conditions, « nous ne voyons pas de raison pour grossir l'aréopage qui se trouve à Genève, qui entend exposer des plans inconciliables et ne peut rien faire que gémir comme le chœur des vieillards dans la tragédie antique : inextricable difficulté ! Comment en sortir ? ¹⁴ »

En s'exprimant de la sorte, le chef de l'État se montrait sceptique quant aux perspectives du désarmement ouvertes par la conférence du Comité des Dix-huit et préférait ne pas s'associer à une entreprise qui allait à l'encontre de la politique de défense nationale qu'il avait définie. Si le refus de siéger à Genève a pu être jugé inopportun et regrettable ¹⁵, et si l'accent mis sur le désarmement nucléaire rompait avec le souci antérieur de maintenir un certain équilibre par l'imbrication des mesures de type classique et nucléaire, on doit convenir que l'analyse gaulliste des projets américains et soviétiques ne manquait pas de pertinence et que le Comité des Dix-huit, après dix ans d'existence et en dépit du renfort qui lui fut apporté en 1969, par l'entrée de huit nouveaux États, n'a pas répondu aux espoirs qu'on avait placés en lui ¹⁶. Le traité de désarmement général qu'il était chargé d'élaborer est encore dans les limbes, et les mesures collatérales qu'il a approuvées ne peuvent être considérées comme l'amorce d'un véritable processus de désarmement. En outre, placé sous la coprésidence des États-Unis et de l'Union soviétique, il n'a pas été en mesure de débattre de projets autres que ceux qui lui étaient soumis par les deux puissances nucléaires et il n'a pu qu'« enregistrer » les accords résultant de leur entente sans réussir à les amender d'une manière substantielle. La France qui avait toujours plaidé en faveur d'un désarmement effectif et récusé la discrimination pouvant résulter de telle ou telle mesure partielle, ne s'est pas associée aux décisions prises à Genève, même lorsqu'elles ne contredisaient pas son propre effort de défense nationale. À cet égard, la continuité de la politique française est manifeste, mais si la doctrine professée sous la V^e République est cohérente, on est contraint d'admettre qu'elle n'inspire guère l'action diplomatique de la France et que les initiatives pour relancer la négociation n'émanent pas de Paris.

II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE ET LE REFUS DES ACCORDS PARTIELS DESTINÉS À CONSOLIDER LE MONOPOLE DES GRANDS

Bien que la France ne participe pas à la conférence de Genève sur le désarmement, elle n'a pas manqué de développer ses conceptions propres chaque fois que l'occasion lui en a été donnée et, pour bien manifester que son abstention n'équivalait pas à de l'indifférence envers les efforts de la communauté internationale pour régler les armements, elle a posé des actes ou pris des enga-

¹⁴ D.M., tome 3, p. 414.

¹⁵ Voir notamment l'article de Jules Moch dans *Le Monde*, 8 mars 1962 : « Une erreur ».

¹⁶ Voir le discours de Madame Alva Myrdal, du 14 mars 1972, devant le Comité du désarmement de Genève. CCD/PV/549.

gements destinés à dissiper toute équivoque. Cela se manifeste notamment dans sa position de principe en faveur du désarmement nucléaire et dans ses réserves vis-à-vis des accords partiels destinés à perpétuer le statu quo stratégique en le stabilisant.

A. La priorité accordée au désarmement nucléaire

Pour justifier la politique de la « chaise vide » à Genève, le gouvernement français a souligné l'importance capitale du problème du désarmement nucléaire et la nécessité de lui trouver une solution par une concertation entre les puissances directement responsables. Le Comité des Dix-huit n'était pas l'organe approprié pour mener à bien une telle négociation et, comme les deux Grands n'étaient nullement disposés à renoncer aux privilèges que leur conférait l'arme nucléaire, la France refusa de cautionner une entreprise, qui n'avait d'autre objet que de consolider le monopole des États nantis, d'imposer des obligations sans contreparties aux pays dépourvus et de différer la réalisation du désarmement. Aussi suggéra-t-elle, dès 1962, de réunir une conférence des quatre puissances nucléaires pour débattre de ce problème, mais sans donner d'indications sur la manière dont il serait abordé, ni proposer un plan quelconque¹⁷. Après l'accord soviéto-américain sur l'arrêt des essais nucléaires dans les trois milieux, le général de Gaulle renouvelait dans sa conférence de presse du 29 juillet 1963 l'offre de discuter des problèmes du désarmement avec les trois autres puissances nucléaires¹⁸, et après l'explosion de la première bombe chinoise en octobre 1964, il fit la même proposition à Chou-En-lai¹⁹.

Ces appels restèrent sans écho jusqu'à ce que l'Union soviétique manifestât de l'intérêt pour l'idée française d'une conférence des cinq puissances nucléaires, lors de la visite de Gromyko, à Paris, en avril 1965 (communiqué du 29 avril). Cependant, à l'époque, le souci d'entraver la prolifération des armes nucléaires l'emportait pour l'Union soviétique dans l'ordre des urgences et elle tenait d'abord à s'entendre avec les États-Unis à ce sujet²⁰. On trouve dans le communiqué franco-soviétique du 2 novembre 1965, publié à la suite de la visite de Couve de Murville à Moscou, l'expression de ces divergences. Alors que l'URSS mettait l'accent sur la conclusion d'un accord international de non-dissémination et préconisait la réunion d'une conférence mondiale du désarmement, la France se déclarait en faveur d'une conférence des cinq puissances nucléaires pour commencer. Les deux parties reconnaissaient néanmoins les risques que ferait courir au monde la dissémination des armes nucléaires et tombaient d'accord « pour continuer les échanges de vues sur les problèmes relatifs au désarmement²¹ ».

¹⁷ Voir les communiqués du ministère des Affaires étrangères, des 9 février et 5 mars, et la conférence de presse du général de Gaulle, du 15 mai 1962.

¹⁸ « Documents sur le désarmement 1964 », dans *La Documentation Française*, p. 60.

¹⁹ « Message du 28 octobre 1964 — Documents sur le désarmement 1966 », *La Documentation Française*, p. 71.

²⁰ En 1965, les premiers projets de traité relatifs à la non-prolifération des armes nucléaires sont déposés au Comité des Dix-huit : celui des États-Unis, le 17 août, et celui de l'Union soviétique, le 24 septembre.

²¹ « Documents sur le désarmement 1966 », *La Documentation Française*, p. 115.

Lors du voyage du général de Gaulle en Union soviétique, en juin 1966, les dissonances entre les deux parties furent estompées et l'on parvint à se mettre d'accord sur une formule qui a été reprise depuis lors dans la plupart des déclarations et communiqués franco-soviétiques :

...« Compte tenu de l'importance capitale des problèmes nucléaires, non seulement quant à la dissémination des armes atomiques, mais quant à l'interdiction de leur fabrication et à la destruction des stocks existants, il a été reconnu qu'il était nécessaire que les puissances disposant de ces armes discutent des moyens propres à assurer dans ce domaine un désarmement véritable ²².

Quelques années plus tard, cette déclaration d'intentions donna lieu à une initiative diplomatique de la part de l'Union soviétique. Brejnev s'était prononcé pour la convocation d'une conférence des cinq puissances nucléaires dans son rapport devant le 24^e Congrès du PCUS, le 30 mars 1971, et l'atmosphère internationale se prêtait à l'ouverture d'un débat sur cette question. En effet, des accords de non-armement nucléaire avaient été conclus et les conversations soviéto-américaines sur la limitation des armements stratégiques étaient en bonne voie. En outre, l'élimination des foyers de tension sur le continent européen se poursuivait grâce à une politique d'ouverture à l'Est (*Ostpolitik*) active du gouvernement socialiste-libéral présidé par M. Brandt. Enfin, les perspectives d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe se dessinaient plus nettement après que l'Union soviétique eût accepté un débat sur la réduction des forces en Europe et que le règlement de la question de Berlin fût sur le point d'aboutir. C'est dans ce contexte international que, le 15 juin 1971, le gouvernement soviétique adressa aux autres puissances nucléaires un message relatif à la convocation d'une conférence sur le désarmement nucléaire ²³. Après avoir souligné « l'effet particulièrement négatif de la course aux armements sur l'ensemble de la vie internationale » et avoir rappelé les « résultats positifs » déjà acquis dans le sens d'une limitation des armements, le gouvernement soviétique suggérait de convoquer une conférence de tous les pays détenteurs d'armes nucléaires qui ont une responsabilité particulière pour la solution du problème du désarmement et qui doivent agir de concert dans un souci d'efficacité. Pratiquement, l'URSS proposait d'entamer des échanges de vues par les canaux diplomatiques habituels pour décider de la date, du lieu et de l'ordre du jour de la conférence. Elle ne manifestait aucune préférence en ce qui concerne le siège de la conférence et ne voyait pas d'objection à l'institution d'un comité préparatoire si tel était le souhait des parties intéressées ²⁴.

C'est à Paris que la proposition soviétique reçut le meilleur accueil. En effet, le porte-parole du gouvernement, Léo Hamon, confirma à l'issue du Conseil des ministres du 16 juin, que l'ambassadeur soviétique, Zorine, s'était entretenu

²² Déclaration franco-soviétique du 30 juin 1966. « La politique étrangère de la France — (ci-après PEF) — 1966 », *La Documentation Française*, p. 108.

²³ Le texte a été rendu public, le 22 juin suivant.

²⁴ Pour un commentaire autorisé de la proposition soviétique, voir l'article de V. CHESTOV : « Le programme soviétique de désarmement nucléaire », *La Vie internationale*, septembre 1971 et les articles de M. ARKADIEV, dans *Temps Nouveaux*, 1971, nos 26, 37 et 38.

la veille avec le Président de la République française d'un projet de conférence des puissances nucléaires. « Fidèle à son attitude constante, la France est prête à participer à une telle conférence à cinq, dont la tâche serait d'élaborer et d'appliquer un programme pratique de désarmement nucléaire ». En revanche, les premières réactions américaines furent réservées et Robert J. McCloskey, le porte-parole du Département d'État, indiquait le 18 juin que la proposition soviétique serait mise à l'étude et ferait l'objet de consultations entre alliés, mais que les États-Unis considéraient les *SALT* comme le meilleur moyen de faire progresser la solution du problème²⁵. À Londres, on adoptait une attitude d'expectative, mais sans se faire d'illusions sur les chances d'une conférence à cinq, en raison de l'hostilité de la Chine²⁶. En fait, c'est la réponse négative de Pékin qui fit échouer l'entreprise, car les États-Unis s'étaient prononcés en faveur de la conférence à cinq, dès lors que l'URSS leur eût donné l'assurance que cette démarche n'était pas incompatible avec la poursuite des négociations sur d'autres plans. Gromyko s'était exprimé dans ce sens lors d'une réception à l'ambassade d'Argentine à Moscou²⁷ et Rochtchine ne devait le confirmer à la conférence du comité du désarmement, le 29 juin, le jour même où, dans la même enceinte, M. Léonard (États-Unis) envisageait favorablement la « participation de tous les États pourvus d'armes nucléaires à un effort en faveur du désarmement conforme aux intérêts et aux aspirations de ces pays ainsi qu'à ceux des pays non nucléaires²⁸ ».

Depuis que la République populaire de Chine a expérimenté avec succès l'arme atomique, elle s'est déclaré en faveur d'une conférence au sommet de tous les pays du monde pour débattre de « l'interdiction complète et de la destruction totale » des armes nucléaires²⁹; compte tenu de la dégradation des rapports sino-soviétiques, il était peu probable qu'elle modifie son attitude pour aller au-devant d'une proposition marquée du sceau « révisionniste ». Dans une conversation avec trois journalistes américains, le 21 juin 1971, le premier ministre Chou-En-lai exprimait à titre personnel son hostilité à la convocation d'une conférence à cinq sur le désarmement nucléaire et, le 7 août suivant, l'agence *Hsinhua* publiait la réponse du gouvernement chinois au message soviétique du 15 juin³⁰. Selon Pékin, « la prévention de la guerre nucléaire, l'élimination de la menace nucléaire ainsi que l'interdiction complète et la destruction totale des armes nucléaires » sont des problèmes qui touchent à la paix et à la sécurité de tous les pays du monde, et les pays nucléaires ne peuvent s'arroger le droit d'en décider arbitrairement dans le cadre d'une conférence taillée à leur mesure. Seule

²⁵ Voir *IHT*, 19-20 juin 1971.

²⁶ Voir *The Times*, 24 juin 1971 : « Purpose of Moscow's Peace Offensives ».

²⁷ *IHT*, 27 juin 1971.

²⁸ *IHT*, 30 juin 1971.

²⁹ Voir la déclaration du gouvernement chinois du 16 octobre 1964 (*Pékin Information (P.I.)* du 19 octobre 1964) et le message adressé par Chou-En-lai, le 17 octobre, aux chefs de gouvernement de tous les pays (*P.I.*, 26 octobre 1964). Pour un exposé systématique de la position chinoise, voir l'éditorial du *Renmin Ribao*, 22 novembre 1964 (*P.I.*, 30 novembre 1964).

³⁰ Voir *P.I.*, 16 août 1971 : Déclaration du gouvernement de la République populaire de Chine du 30 juillet 1971.

une conférence mondiale au sommet serait compétente pour prendre des mesures de cet ordre, mais pour attester la pureté de leurs intentions, les États-Unis et l'Union soviétique devaient au préalable prendre l'engagement de ne pas recourir à l'arme nucléaire en aucune circonstance, démanteler les bases militaires à l'étranger et rapatrier les troupes qui y sont stationnées.

Informé, le 31 juillet, du refus de la Chine de participer à une conférence des cinq puissances nucléaires, le gouvernement français n'en restait pas moins favorable à une telle formule³¹. Toutefois, le ton de la réplique soviétique ne permettait pas de nourrir des illusions sur la suite qui serait donnée à sa proposition puisque la *Pravda* du 15 août dénonçait « l'hypocrisie » du gouvernement chinois et l'accusait de faire le jeu de la « réaction impérialiste ». Invoquant le refus de la Chine, la Grande-Bretagne indiquait au gouvernement soviétique, le 18 août, que la conférence n'avait plus d'objet et qu'il convenait de tirer le meilleur parti des procédures et organes existants, à savoir la Conférence du comité du désarmement de Genève³².

Tenant compte de l'objection relative au caractère restreint d'une conférence des pays nucléaires, l'URSS suggéra d'inscrire à l'ordre du jour de la 26^e Assemblée générale des Nations Unies, la question d'une conférence mondiale du désarmement³³. Ce point fut débattu en Assemblée générale du 3 au 26 novembre 1971 sur la base d'un projet de résolution présenté le 28 septembre 1971 par Gromyko³⁴. Bien que ce texte ait été favorablement accueilli par la plupart des délégations, la République populaire de Chine refusa d'y souscrire parce qu'il ne définissait pas clairement les objectifs à atteindre et ne proposait pas de mesures effectives pour éliminer les armes nucléaires de l'arsenal des États. À titre préalable, les deux protagonistes nucléaires devaient donner des gages de leur volonté de désarmer, faute de quoi, la conférence mondiale se transformerait « inmanquablement en un club permanent qui sombrera dans de vains bavardages et ne résoudra aucun problème de fond ». Aussi valait-il mieux dresser le bilan de l'expérience des années écoulées, en tirer les leçons pour l'avenir et prendre un nouveau départ afin de contribuer réellement au désarmement nucléaire³⁵. Face à cette intransigeance, l'Union soviétique n'insista pas pour que son projet fût mis aux voix et, le 16 décembre, l'Assemblée générale adoptait par acclamation un texte de compromis présenté par 27 États, dont la Roumanie et le Mexique³⁶. Aux termes de cette résolution, on jugeait souhaitable d'étudier

³¹ Voir *Le Monde*, 5 août 1971.

³² Voir *The Times*, 19 août 1971.

³³ Lettre adressée par Gromyko, le 6 septembre 1971, au Secrétaire général, U. Thant. Voir le commentaire de M. ARKADIEV, dans *Temps Nouveaux*, 1971/38 : « Pour la sécurité universelle ».

³⁴ Projet A/L 631. Le discours de Gromyko est reproduit dans *Temps Nouveaux*, 1971/41.

³⁵ Discours de Kiao Kouang-houa du 24 novembre 1971, *P.I.*, 6 décembre 1971, n° 49.

³⁶ Résolution 2833 (XXVI). Voir *ONU, chronique mensuelle*, janvier 1972, pp. 125ss. La Chine a voté en faveur du projet en indiquant que la conférence mondiale ne pouvait être fructueuse que si certains préalables étaient remplis par les deux superpuissances. Voir l'intervention de Kiao Kouang-houa (*P.I.* du 27 décembre 1971) et l'éditorial du *Renmin Ribao* du 27/12/71 (*P.I.*, 3 janvier 1972). De même le commentaire paru le 19/1/72 dans le même journal, sous le titre « Pour réfuter Y. A. Malik » (*P.I.*, du 24 janvier 1972).

la possibilité de la convocation d'une conférence mondiale du désarmement ouverte à tous les États et on invitait ceux-ci à communiquer au Secrétaire général, avant le 31 août 1972, leurs vues et suggestions à ce sujet. Il n'était pas question, comme dans le projet initial, de consultations pour parvenir, en 1972 au plus tard, à un accord sur une date précise et sur l'ordre du jour de cette conférence.

Au cours du débat, sur la conférence mondiale du désarmement, la France, tout en se félicitant de l'entrée de la Chine populaire aux Nations Unies³⁷ ne dissimula pas sa préférence pour une réunion des puissances nucléaires qui sont au « premier chef compétentes pour débattre des aspects très complexes et très techniques que pose le problème du désarmement atomique ». Si elle acceptait néanmoins l'idée d'une conférence mondiale, c'est qu'elle n'avait aucune idée préconçue dès l'instant que le problème était abordé sérieusement et qu'une telle rencontre fournirait « en particulier aux pays nucléaires un cadre pour discuter ensemble de leurs problèmes communs dans l'intérêt de tous³⁸ ».

La priorité accordée au désarmement nucléaire et la préférence pour un débat entre États ayant une responsabilité particulière dans ce domaine ont été une constante de la politique française depuis 1962. Elles s'accompagnent d'une réserve marquée à l'égard des mesures partielles qui ont pour objet d'aménager l'équilibre stratégique, mais ne conduisant pas au désarmement.

B. Les réserves de la France à l'égard des mesures d'*arms control* destinées à consacrer le monopole nucléaire des Grands

Il convient de rappeler à titre liminaire que la France ne s'est pas systématiquement tenue à l'écart des efforts déployés depuis 1952 pour limiter le champ de la course aux armements et qu'elle est partie à deux traités visant à soustraire aux armements des domaines nouvellement ouverts à l'activité humaine : le traité sur l'Antarctique de 1959 et le traité sur l'espace de 1967³⁹. En outre, si elle n'a pas signé le traité de non-prolifération, elle a déclaré qu'elle se comporterait à l'avenir « dans ce domaine exactement comme les États qui décideraient d'y adhérer⁴⁰ ». Enfin, s'agissant des armes biologiques et chimiques, elle a exprimé son soutien aux propositions visant à faire étudier par des experts les possibilités de contrôler leur élimination et par la loi du 9 juin 1972, elle s'est interdite la

³⁷ Le 15 novembre 1971, M. Kosciusko-Morizet déclarait en Assemblée générale : « Nos débats sur des problèmes aussi vitaux pour l'avenir de l'humanité que la paix, le désarmement, l'atome et le développement vont prendre (avec l'entrée de la Chine aux Nations Unies), la dimension universelle qui convient à leur solution ». A/PV/1982.

³⁸ Discours de M. Kosciusko-Morizet, du 18 novembre 1971 — A/PV/1989.

³⁹ La ratification du traité sur l'espace a été autorisée par une loi du 19 juin 1970 et les instruments de ratification ont été déposés le 5 août suivant. Voir *Journal Officiel, Lois et Décrets*, 24 octobre 1970, pp. 9871ss. Les aspects actuels du problème de l'utilisation militaire de l'espace ont été étudiés l'an dernier par le groupe de travail sur le Droit de l'espace du CNRS et le Centre d'études de politique étrangère (Paris). Cf. *Politique étrangère*, n° 3/1971.

⁴⁰ Intervention de Armand Bérard devant l'Assemblée générale de l'ONU, le 12 juin 1968 (PEF, 1968 — I), p. 148.

« mise au point, la fabrication, le stockage, l'acquisition et la cession d'armes biologiques ou à base de toxines ». Ainsi, le gouvernement français, quoique attaché à des mesures de désarmement comportant des interdictions de fabrication et la destruction des stocks, n'a pas sous-estimé les risques d'une dissémination des armes atomiques et a souscrit à certaines mesures partielles. Ces gestes n'ont nullement entamé son hostilité de principe à une entreprise qui ne tendait qu'à geler l'équilibre stratégique et à perpétuer les privilèges des États pourvus sans réduire la menace découlant des armes nucléaires.

1. L'ARRÊT DES ESSAIS NUCLÉAIRES

Le refus d'adhérer au traité de Moscou du 5 août 1963, s'inscrit dans le droit fil de la position adoptée par la France lorsque l'interdiction des essais devint l'objet d'une négociation séparée. En 1957, Jules Moch dénonçait déjà au sous-comité du désarmement à Londres le caractère illusoire d'une mesure qui se bornerait à interdire l'expérimentation des armes nucléaires sans mettre un terme à la production des matières fissiles à des fins militaires, ni amorcer la reconversion des stocks. Aux yeux de la délégation française, l'arrêt des essais n'était pas le désarmement et il n'était pas sûr qu'il en fût le prélude ⁴¹. L'interdiction des seuls essais, loin de constituer un premier pas vers le désarmement nucléaire traduisait simplement « le maintien d'une discrimination au profit des puissances ayant déjà effectué un nombre suffisant d'expériences ⁴² ».

Les arguments développés par Jules Moch à l'époque où il représentait la France devant les instances internationales chargées de débattre du désarmement, ne sont pas très différents de ceux qui furent utilisés ultérieurement par les gouvernements de la V^e République pour justifier leur refus d'adhérer au traité de Moscou. Les raisons invoquées dans les déclarations et prises de position officielles se résument ainsi. L'arrêt des essais ne constitue pas un véritable désarmement et consacre le monopole des grandes puissances : il n'aurait de signification que s'il était le point de départ « d'autre chose qui s'étendrait à des domaines très différents ». L'accord de Moscou recueille l'approbation de la France, mais aussi longtemps que les autres États conserveront les moyens de la détruire, elle devra se doter des moyens de se défendre. Enfin, le caractère discriminatoire de cette mesure était évident, puisque la France seule en aurait été affectée. En adhérant au traité de Moscou, elle aurait dû renoncer à poursuivre l'exécution de son programme nucléaire, « sacrifiant par là-même un élément fondamental de sa défense, c'est-à-dire un intérêt national essentiel alors que pour tous les autres, qu'ils se trouvent être dans la catégorie des possédants ou dans celle des non-possédants, l'adhésion constituait un geste purement platonique ⁴³ ».

⁴¹ Voir discours de Jules Moch, du 16 juin 1957, au sous-comité du désarmement et du 22 octobre 1958, en commission politique de l'ONU.

⁴² Discours de Jules Moch, du 22 mars 1960, devant la conférence du Comité des Dix.

⁴³ Discours de Couve de Murville devant l'Assemblée nationale le 29 octobre 1963. Prenant la parole à Lyon, le 28 septembre 1963, le général de Gaulle évoquait le problème dans les termes suivants : « Nombre d'États, qui de toute façon ne sont pas en mesure de procéder (à des expériences nucléaires) ont donc mis leur signature au bas du fameux accord, tout de même que beaucoup de gens sont prêts à déclarer, si l'on y tient, qu'ils ne projettent aucunement de se rendre dans la lune ». *DM*, tome 4, p. 137.

Si des considérations de défense nationale semblent avoir été déterminantes en l'occurrence et si le refus de la France d'adhérer au traité de Moscou s'explique essentiellement par la nécessité de mener à son terme le programme nucléaire militaire où elle est engagée, il convient de rappeler que le gouvernement britannique avait soulevé des objections analogues en 1957 pour se soustraire à un accord partiel du même type aussi longtemps qu'elle n'avait pas expérimenté ses propres armes. La Grande-Bretagne ne se rallia à l'interdiction des essais qu'après avoir obtenu les informations nécessaires à la constitution de sa force de dissuasion. De leur côté, les États-Unis et l'Union soviétique n'aliénaient aucune de leurs prérogatives, puisqu'ils avaient tiré tous les enseignements des expériences effectuées dans les trois milieux visés par le traité de Moscou et qu'ils pouvaient recourir aux essais souterrains pour perfectionner leurs dispositifs nucléaires. En dépit de l'engagement pris dans le préambule du traité de Moscou de poursuivre les négociations en vue de l'arrêt de tous les essais, les deux Grands n'en ont pas moins poursuivi activement l'expérimentation des armes nucléaires dans des cavités souterraines et on sait que la réalisation d'un tel programme fut une des conditions de la ratification du traité par le Congrès américain ⁴⁴.

Aujourd'hui, il est établi que le rythme des essais nucléaires n'a pas été ralenti par le traité de Moscou ⁴⁵ et bien que les conditions techniques d'un accord sur l'arrêt des essais souterrains soient réunies, les deux États principalement intéressés n'ont montré jusqu'à présent aucun empressement à le négocier. Bien plus qu'un moyen destiné à limiter la course aux armements, le traité de Moscou apparaît surtout comme une mesure tendant à réduire la pollution de l'atmosphère et il n'a pas empêché les États qui en avaient les moyens et la volonté de se doter de l'arme nouvelle. Aussi a-t-on imaginé de le compléter par un traité de non-prolifération, qui impose des obligations strictes aux pays non nucléaires, mais ne limite guère la liberté d'action des pays pourvus. Cette façon d'aborder le problème de la dissémination des armes nucléaires n'a pas davantage obtenu l'approbation de la France.

2. LA NON-DISSÉMINATION DES ARMES NUCLÉAIRES

Tout en affirmant la nécessité pour la France de se doter d'un armement nucléaire en l'absence d'un désarmement effectif, le général de Gaulle n'en a pas moins reconnu qu'en s'engageant dans cette voie elle risquait de susciter des émules. « Par la suite, combien tenteraient de le faire à leur tour ? Dans le trouble croissant où l'angoisse plonge les peuples, grandit le risque qu'un jour les événements échappent aux responsables et que les pires catastrophes soient déchainées par des fanatiques, des fous ou des ambitieux. ⁴⁶ » Le diagnostic n'est pas différent de celui des promoteurs du traité de non-prolifération, mais le gouvernement français n'a jamais considéré qu'il fût possible d'enrayer le mal en

⁴⁴ Voir sur ce point l'ouvrage de Ronald J. TERCHEK : *The Making of the Test Ban Treaty*, La Haye, 1970.

⁴⁵ Ce point a été mis en évidence par le SIPRI. Voir « Yearbook of World Armaments and Disarmament, 1968-69 », pp. 241ss.

⁴⁶ Discours du 25 avril 1960 devant le Congrès américain.

imposant l'abstinence nucléaire aux pays dépourvus sans agir simultanément en faveur d'un désarmement nucléaire effectif. Ainsi Couve de Murville qui avait déjà opposé le désarmement nucléaire à la non-dissémination lors du débat de politique étrangère consécutif à l'accord de Moscou⁴⁷, revint sur cette question l'année suivante après l'expérimentation réussie d'une arme nucléaire chinoise. « On parle beaucoup à propos de la Chine, comme on l'avait fait jadis à propos de la France, des dangers de la dissémination, de la nécessité de tout faire d'urgence pour y mettre obstacle. Le gouvernement quant à lui a toujours pensé que c'était mal aborder le problème. Certes, on ne pourrait qu'approuver une action qui tendrait à empêcher l'accession de nouveaux États au cercle nucléaire, mais étant entendu que celui-ci préparerait en même temps sa propre disparition ; comment prétendre interdire aux autres, sauf renonciation volontaire de leur part, ce que l'on se permet à soi-même ? L'expérience prouve d'ailleurs qu'on n'y parvient point, sauf à procéder par force, ce qui n'a jamais, à ma connaissance, été envisagé. La seule solution, c'est la destruction totale des armements existants et l'interdiction de toute fabrication nouvelle, l'une et l'autre sous un contrôle efficace⁴⁸. »

Le gouvernement français ne se départira pas de cette attitude par la suite, en dépit des progrès effectués dans la négociation du traité de non-prolifération, après que les États-Unis eurent levé l'hypothèque de la M.L.F. et qu'un accord pût s'établir entre les deux Grands sur la procédure du contrôle. En effet, l'engagement des pays nantis de ne pas favoriser la dissémination nucléaire ne constituait pas un sacrifice majeur, puisque de toute façon « les puissances qui se trouvent avoir le redoutable privilège de l'armement atomique ne consentiront jamais à le partager avec d'autres⁴⁹ ». Aussi la France ne vit-elle pas d'inconvénient à souscrire à la résolution 2149 (XXI)⁵⁰ par laquelle l'Assemblée générale « priaait instamment tous les États de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de faciliter le plus rapidement possible la conclusion d'un traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et de s'abstenir de toute action qui contribuerait à la prolifération ou pourrait faire obstacle à la conclusion d'un tel accord ». En revanche, elle s'abstint sur tous les textes qui visaient le traité de non-prolifération, c'est-à-dire « l'adoption d'une mesure qui, prise isolément, ne contribuerait en rien au désarmement et consoliderait les privilèges existants⁵¹ ». Fidèle à une conception non discriminatoire du désarmement, la France ne pouvait pas approuver un système dans lequel les deux grandes puissances surarmées en matière nucléaire organiseraient le désarmement des autres. C'était là d'abord une dérision de désarmement, ensuite un danger fondamental pour la paix, car tous les

⁴⁷ Discours du 29 avril 1963 devant l'Assemblée nationale. « Documents sur le désarmement 1964 ». *La Documentation Française*, p. 81.

⁴⁸ Discours de Couve de Murville du 3 novembre 1964 devant l'Assemblée nationale. « Documents sur le désarmement 1966 », *op. cit.*, pp. 72-73.

⁴⁹ Discours de Couve de Murville du 29 septembre 1965 devant l'Assemblée générale des Nations Unies, *op. cit.*, p. 233.

⁵⁰ Adoptée, le 4 novembre 1966, par 110 voix contre une (Albanie) et une abstention (Cuba).

⁵¹ Voir les interviews accordés par Couve de Murville à l'ORTF, le 7 janvier et à l'hebdomadaire *Jours de France*, le 28 janvier 1967. (*PEF*, 1967 — I), pp. 32 et 54.

pays désarmés seraient obligés de « se séparer en deux blocs, se blottissant chacun sous l'aile protectrice qu'il aurait choisie ; tôt ou tard cette situation nous mènerait à l'affrontement néfaste et mortel pour l'humanité ⁵² ».

Dans ces conditions, la France n'a pas signé le traité de non-prolifération après son adoption par l'Assemblée générale, le 12 janvier 1968, et son représentant aux Nations Unies, M. Bérard, s'en est expliqué très clairement. Autant que quiconque le gouvernement français était convaincu des dangers liés à la multiplication des puissances nucléaires et il comprenait parfaitement que les États non nucléaires renoncent à l'option nucléaire dans les conditions prévues par le traité. En outre, il considérait que les États nucléaires n'avaient aucun intérêt à favoriser directement ou indirectement la dissémination des armes nucléaires et la « France, pour sa part, qui ne signera pas le traité de non-dissémination se comportera, dans l'avenir, exactement comme les États qui décideraient d'y adhérer ». Toutefois, la véritable question n'était pas de faire confirmer par la communauté internationale le monopole des puissances qui se trouvent à l'heure actuelle être possédantes, mais d'œuvrer en faveur de la disparition de l'arme nucléaire. En s'abstenant, la délégation française n'entendait donc ni condamner, ni conseiller la conclusion d'un traité, au demeurant sans implication pour son pays, mais rappeler que « la grande entreprise du désarmement est toujours devant nous et que c'est essentiellement sur ce sujet que chacun doit prendre ses responsabilités ⁵³ ».

Le traité de non-prolifération est assorti d'un système de contrôle dont la mise en œuvre doit être négociée entre l'AIEA et les États intéressés, « soit à titre individuel, soit conjointement avec d'autres États » conformément aux dispositions de l'article 3. Les cinq pays nucléaires membres de l'Euratom souhaitaient que cet organisme garantisse la non-prolifération sous l'autorité de l'Agence de Vienne, mais la France ne consentit pas à placer l'ensemble de son industrie nucléaire civile sous ce double contrôle auquel n'étaient pas soumises les puissances atomiques. Après bien des tergiversations, le Conseil des ministres des Communautés donna mandat à la Commission, le 20 septembre 1971, pour négocier avec l'AIEA un accord sur des garanties s'appliquant à la RFA, à l'Italie et aux pays du Bénélux ; la France saisit cette occasion pour soustraire au contrôle de l'Euratom toutes ses installations qui n'étaient pas alimentées par des combustibles de provenance extérieure ⁵⁴.

Depuis que le traité est entré en vigueur (5 mars 1970), on n'a pas assisté à l'élargissement du club nucléaire ⁵⁵, mais la plupart des États qui sont en mesure de se doter de l'arme nouvelle ont réservé leur attitude vis-à-vis du traité et maintenu ouverte l'option nucléaire. On a été amené ainsi à s'interroger sur

⁵² Discours de Georges Pompidou, du 20 avril 1967, devant l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 85.

⁵³ Discours de Armand Bérard, du 12 juin 1968, devant l'Assemblée générale des Nations Unies — *PEF*, 1968 — I, pp. 148-149.

⁵⁴ Voir *FAZ* des 10, 20 et 22 septembre et *IHT*, du 21 septembre 1971.

⁵⁵ On se livre à des spéculations sur la détention de l'arme nucléaire par Israël. Sur la problématique de l'option nucléaire israélienne voir « Israël's Nuclear Option », de Fuad. A. JABLER, dans le *Journal of Palestine Studies*, Vol. I, automne 1971.

la portée du traité de non-prolifération, et des doutes ont été émis quant à la solidité de cette barrière pour contenir les pressions en faveur de l'acquisition d'une capacité nucléaire militaire ⁵⁶. Certes, les trois puissances nucléaires signataires du traité ont adopté en juin 1968 un projet de résolution qui prévoit une action internationale en cas d'agression avec emploi d'armes nucléaires contre un pays qui en serait dépourvu. Mais les difficultés de la mise en œuvre de cette garantie apparaissent d'emblée ⁵⁷ et il est probable que les États particulièrement exposés ne s'en contenteront pas, si à l'avenir la course aux armements se poursuit et si l'abstention des pays non nucléaires n'est pas compensée par des sacrifices équivalents des pays nucléaires. Aux termes de l'article 6 du traité, les parties contractantes se sont d'ailleurs engagées à « poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces concernant la cessation de la course aux armements nucléaires, et le désarmement nucléaire, à une date rapprochée et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ». Il nous reste à vérifier si cet engagement a été tenu et si les démarches postérieures à la signature du traité de non-prolifération ont contribué à ralentir la course aux armements nucléaires, notamment entre les deux Grands.

III. LA FRANCE ET LES MESURES COLLATÉRALES DE DÉSARMEMENT DESTINÉES À PROLONGER LE TRAITÉ DE NON-PROLIFÉRATION

Le jour de la signature du traité de non-prolifération, l'Union soviétique adressait à tous les États un mémorandum qui contenait diverses suggestions relatives au désarmement. Cette initiative conduisit le gouvernement français à préciser sa doctrine dans un document daté du 19 août 1968 ⁵⁸. En raison des événements de Tchécoslovaquie, il ne fut publié que le 27 septembre suivant ⁵⁹.

L'accent est toujours mis sur le désarmement nucléaire, et la suggestion de l'URSS d'une rencontre entre toutes les puissances pour examiner les moyens les plus propres à assurer l'élimination des armes nucléaires et de leurs vecteurs est bien accueillie. Cependant, on admet que les armes nucléaires ne sont pas seules en cause et que leur élimination ne se conçoit pas sans un « très profond désarmement conventionnel » si l'on veut éviter des ruptures d'équilibre préjudiciables à la sécurité mondiale. Bien entendu, le désarmement ne se réduit pas à la pro-

⁵⁶ Sur les perspectives du traité de non-prolifération, nous renvoyons au recueil publié sous les auspices de l'Association américaine de droit international, par Bennett BOSKAY et Mason WILLRICH : *Nuclear Proliferation: Prospects for Control*, Cambridge 1970. Voir également le chapitre 9 du *SIPRI Yearbook*, 1972.

⁵⁷ Nous avons examiné ce point dans notre article « Vers le traité de non-prolifération », *Politique Étrangère*, 1968/2-3.

⁵⁸ Le Conseil des ministres du 24 juillet 1968 avait évoqué le problème soulevé par le message soviétique et la position française avait fait l'objet d'une communication à l'issue de cette réunion. Voir Articles et Documents, *La Documentation Française*, nos 1915-1916, 2-9 août 1968, p. 45.

⁵⁹ Voir *PEF* 1968 — II, pp. 53-54. Le désarmement avait été évoqué par Michel Debré, alors ministre des Affaires étrangères, dans son allocution du 16 septembre 1968 devant la presse diplomatique, *op. cit.*, pp. 70-71.

mulgation de règles théoriques, et sa réalisation suppose « une volonté commune d'accepter un contrôle strict sur l'exécution des décisions prises ». En outre, tout progrès en la matière est conditionné par « la recherche d'une véritable détente », la première étape vers un désarmement réel consistant dans la solution rapide des conflits en cours dans le monde ou de ceux qui menacent d'éclater.

Ayant ainsi défini les principes généraux dont devrait s'inspirer l'entreprise du désarmement, le gouvernement français prenait position sur les mesures particulières figurant dans le mémorandum soviétique.

— À propos des armes chimiques et bactériologiques, il rappelait l'intérêt porté à l'application du protocole de Genève de 1925 et se déclarait prêt à examiner les problèmes d'une interdiction contrôlée de leur fabrication.

— Il partageait les préoccupations de l'URSS sur le développement du commerce des armes dans le monde et se montrait disposé à « examiner dès maintenant si, dans des cas particuliers, des mesures concertées pourraient être décidées et appliquées d'un commun accord ».

— Conscient des problèmes posés par l'emploi du fond des mers, « le gouvernement exposera sa manière de voir au comité spécial des Nations Unies qui en est saisi ». Toutefois, il doute qu'une mesure particulière pourra être décidée et appliquée dans ce domaine « car le désarmement est une affaire globale ».

Ce document présente une vue synthétique du dernier état de la doctrine française en matière de désarmement et, pour l'essentiel, il a recueilli l'approbation de tous ceux qui, en France, se soucient de ce problème. Jules Moch en a souligné le caractère positif dans son livre *Destin de la Paix*, tout en déplorant l'orientation de la politique militaire de son pays et son refus de participer à la conférence du désarmement à Genève. Il reste à se demander si la pratique du gouvernement français a toujours correspondu à l'énoncé des principes de 1968. La cohérence de la politique française ne nous paraît pas discutable lorsqu'il s'agit de la non-nucléarisation des fonds marins, de l'interdiction des armes biologiques et des conversations soviéto-américaines sur la limitation des armements stratégiques. En revanche, on doit s'interroger sur le sens que revêt la passivité, voire l'attitude négative de la France, en ce qui concerne la réduction des forces en Europe, la réglementation du commerce des armes et l'adhésion aux protocoles additionnels du traité de Tlatelolco.

A. La conformité de la pratique française aux principes énoncés en 1968 : non-nucléarisation des fonds marins, interdiction des armes biologiques et SALT

Dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies, du 7 octobre 1968, Michel Debré indiquait qu'un désarmement compréhensif devrait être prolongé par une mise en vigueur contrôlée du protocole de 1925, qui interdit l'usage des armes chimiques et bactériologiques, ainsi que par des accords sérieux sur l'utilisation pacifique de l'espace et des fonds marins⁶⁰. L'année

⁶⁰ PEF, 1968 — II, p. 111.

suivante, la délégation française se prononçait en faveur de l'interdiction contrôlée de la fabrication des armes biologiques et chimiques et suggérait d'étudier des mesures tendant à la destruction des stocks ⁶¹. Les négociations qui se poursuivirent au comité du désarmement de Genève aboutirent à des résultats différents de ceux qu'escomptait le gouvernement français qui ne signa le traité de non-nucléarisation des fonds marins, ni la convention interdisant la fabrication et le stockage des armes biologiques. Quant aux *SALT*, il a salué l'entreprise et s'est félicité des accords conclus, le 26 mai 1972, à Moscou.

1. LE TRAITÉ SUR LES FONDS MARINS DU 11 FÉVRIER 1971

Le compromis auquel l'Union soviétique et les États-Unis parvinrent en octobre 1969 à partir de positions diamétralement opposées, se bornait à interdire l'implantation d'installations nucléaires fixes sur les fonds marins situés au-delà d'une zone de 12 milles, le long des côtes, et subordonnait au bon vouloir des grandes puissances le contrôle des mesures convenues ⁶². Lorsque le projet de traité du 30 octobre 1969 qui consacrait cette conception fut examiné par le Comité des utilisations pacifiques des fonds marins, au cours d'une session spéciale du 11 au 20 novembre 1969, le représentant de la France, M. Chayet, fit observer qu'il ne constituait pas une mesure de désarmement et dénonça le caractère discriminatoire des dispositions prévues en matière de contrôle. Des critiques analogues furent formulées par la plupart des États moyens et petits, au cours de la XXIV^e session de l'Assemblée générale, mais la version définitive du traité n'en fut pas sensiblement modifiée, les coauteurs du projet n'ayant accepté que des amendements sur des points mineurs. Après l'adoption du traité par le comité du désarmement, le 1^{er} septembre 1970 ⁶³, les réserves de la France restaient entières et au cours du débat en commission politique, son représentant, M. Mattéi, lui reprochait essentiellement de ne pas répondre au principe de l'utilisation exclusivement pacifique des fonds marins, de ne pas tenir un compte suffisant des besoins des États riverains pour assurer leur défense sur les hauts-fonds au large de leurs côtes et de ne pas comporter un système de contrôle véritablement international. Il ajoutait : « Nous serions partisans d'un traité qui prévoirait hors de cette zone réservée, non la dénucléarisation mais la démilitarisation totale des fonds. Quant à la zone elle-même, dans laquelle l'État riverain aurait le droit d'exercer des activités militaires en vue d'organiser à son gré sa défense, elle devrait, selon nous, s'étendre sur les hauts-fonds au large de ses côtes jusqu'à une limite restant à préciser, étant entendu que sa largeur ne saurait point être inférieure à douze milles ⁶⁴. »

⁶¹ Voir l'intervention du représentant de la France devant la Commission politique de l'ONU, le 24 novembre 1969 ; *PEF*, 1969 — II, pp. 129ss.

⁶² Sur l'économie générale du traité et les péripéties de sa négociation, nous renvoyons à notre étude : « L'utilisation militaire des fonds marins et le désarmement », *Politique Étrangère*, 1970/4. Voir également le *SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament*, 1969, pp. 92-176.

⁶³ CCD/269/ Rev. 3.

⁶⁴ Discours du 9 novembre 1970, *PEF*, 1970 — II, p. 180.

Dans ces conditions, la France n'a pas adhéré au traité de dénucléarisation des fonds marins, ouvert à la signature le 11 février 1971. Comme la substance en est fort mince et que nul ne songe à le présenter comme un modèle de désarmement, même partiel, on ne saurait faire grief à la France de ne pas lui avoir donné sa caution.

2. L'INTERDICTION DES ARMES CHIMIQUES ET BIOLOGIQUES

Lorsque le problème de l'interdiction des armes biologiques et chimiques fut abordé dans le cadre du comité du désarmement en 1969, on se trouvait en présence de deux projets de traité. L'un, d'origine britannique, ne visait que les armes biologiques et reflétait les préoccupations des États-Unis⁶⁵. L'autre, d'inspiration soviétique, prohibait la fabrication et la détention des armes biologiques et chimiques, mais ne contenait aucune disposition relative au contrôle⁶⁶. Aucune de ces deux approches ne pouvait satisfaire le gouvernement français. La première, parce qu'elle dissociait le cas des armes biologiques de celui des armes chimiques, la seconde, parce qu'elle négligeait le contrôle⁶⁷. En dépit d'un effort de médiation des pays non engagés, représentés au comité du désarmement, les divergences apparues en 1969 ne furent pas aplanies, l'année suivante, et on ne parvint pas à des conclusions communes en ce qui concerne le contrôle⁶⁸. Or selon la conception française, toute interdiction de fabrication devait faire l'objet d'un contrôle international rigoureux et pour surmonter les difficultés techniques qui se présentaient à cet égard, la délégation française appuya à la XXV^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la suggestion du Japon de confier à un groupe d'experts l'étude du problème ; sa complexité et son importance justifiaient qu'il soit « traité avec le maximum d'objectivité possible et abstraction faite de tout projet particulier⁶⁹ ». Quant au traitement simultané des armes biologiques et chimiques, il s'imposait à la fois par le souci de ne pas affaiblir le protocole de Genève de 1925 et la crainte qu'en différant l'interdiction des armes chimiques dont l'emploi est plus vraisemblable que celle des armes biologiques, on ne remette *sine die* la solution les concernant.

⁶⁵ Déposé à Genève le 10 juillet 1969 (ENDC/255), il fut révisé le 26 août 1969, pour tenir compte des critiques qui lui furent adressées au sein du comité du désarmement.

⁶⁶ Soumis à la XXIV^e Assemblée générale des Nations Unies, le 19 septembre 1969 (A/7655), par huit pays : Bulgarie, Biélorussie, Hongrie, Mongolie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Ukraine et Union soviétique.

⁶⁷ Ces deux points furent soulignés par le ministre des Affaires étrangères, Maurice Schumann, devant la XXIV^e Assemblée générale, le 24 septembre, et par M. Mattéi, en commission politique, le 24 novembre 1969 ; PEF, 1969 — II, pp. 80 et 130.

⁶⁸ Cette phase des négociations est analysée par Erwin FREIHERR VON SCHAKY dans « Aktuelle Probleme der Abrüstungsverhandlungen », *Europa-Archiv*, 1971/5. Nous renvoyons, pour l'ensemble des pourparlers sur la réglementation des armes biologiques et chimiques, au volume IV de l'ouvrage du SIPRI : *The Problem of Chemical and Biological Warfare*. Jozef GOLDBLAT y expose les données du problème depuis la fin de la Première Guerre mondiale et présente une vue synthétique des négociations auxquelles il a donné lieu.

⁶⁹ L'intervention du représentant de la France devant la première commission de l'ONU, le 9 novembre 1970 : PEF, 1970 — II, p. 181.

Ces objections, qui rejoignaient celles du groupe des pays non engagés au comité du désarmement, durent céder le pas aux impératifs de l'accord soviéto-américain qui se dessina au printemps de 1971. Le 30 mars 1971, l'URSS et ses alliés se rallièrent à la position anglo-américaine et déposèrent un projet de convention qui envisageait, dans un premier temps, l'interdiction des armes biologiques, étant entendu que des négociations se poursuivraient pour parvenir ultérieurement à des mesures analogues en ce qui concerne les armes chimiques. Cette concession majeure permit l'élaboration d'un projet commun que le comité du désarmement soumit à l'Assemblée générale, le 28 septembre 1971. Celle-ci approuva la convention sur les armes biologiques par 110 voix, sans opposition, mais avec l'abstention de la France⁷⁰. Toutefois, pour dissiper toute équivoque sur la politique française dans ce domaine, les ministres de la Défense nationale et des Affaires étrangères avaient fait approuver par le Conseil des ministres du 22 septembre 1971 le principe d'un projet de loi par lequel la France s'interdirait « la mise au point, la fabrication, le stockage, l'acquisition et la cession d'armes biologiques ou à base de toxines ». Le 28 octobre suivant, le Conseil des ministres se prononçait en faveur d'un texte précis qui fut soumis à l'Assemblée nationale, le 4 mai 1972.

Dans un rapport présenté au nom de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées, M. Hébert a présenté un exposé détaillé des raisons qui ont conduit le gouvernement français à interdire les armes biologiques par une disposition de droit interne plutôt que d'adhérer à la convention internationale élaborée sous l'égide des Nations Unies. On peut les résumer ainsi⁷¹ :

1) la convention est en retrait par rapport au protocole de Genève de 1925, car la question des armes chimiques n'y est plus qu'effleurée, aux articles 8 et 9. Or il y avait lieu de traiter simultanément des armes chimiques et bactériologiques, car il existe « des quantités très importantes de munitions chimiques dont la destruction rapide s'impose » ;

2) aucune mesure précise n'est prévue pour permettre un contrôle international efficace de la fabrication, du stockage et du commerce des armes. Ce contrôle n'aurait peut-être qu'une importance relative en matière d'armes biologiques, parce que très difficile, mais il a en fait une importance considérable en matière d'armes chimiques, car leur mise au point exige des installations industrielles difficiles à dissimuler. La France estime que la mise au point d'un contrôle international — bien plus que des déclarations unilatérales d'intention — obligera les « États à s'accorder, à se concerter, ce qui suppose la recherche obstinée d'une détente profonde et durable » ;

3) la procédure de plainte envisagée paraît peu réaliste et il suffit que l'un des membres permanents du Conseil de sécurité use du veto, pour en empêcher l'aboutissement ;

⁷⁰ Résolution 2826 (XXVI), adoptée le 16 décembre 1971. M. Mattéi a expliqué l'abstention de la France devant la Commission politique de l'ONU, le 29 novembre 1971 : C1/PV/1838. Voir également la réponse du ministre des Affaires étrangères à une question de Henri Caillavet, sénateur (gauche-démocratique) ; *J.O.*, Sénat, 22 octobre 1971, p. 1799.

⁷¹ Voir la chronique de Michel DIVES, *Revue de Défense nationale*, juin 1972, pp. 1007ss.

4) l'adoption d'une convention de désarmement international non assortie de clauses prévoyant des mesures de vérification et de contrôle efficaces est un précédent regrettable. « Il n'y aura jamais de désarmement véritable, chimique, biologique ou classique s'il n'y a pas d'organismes internationaux habilités par toutes les parties à se rendre dans tous les États signataires, chargés de ces contrôles et disposant à cet effet des droits de libre circulation et de pouvoirs permanents ». À cet égard, on n'avait pas une « combinaison de mesures adéquates de caractère national et international propres à se compléter mutuellement et à créer ainsi un système acceptable qui assurerait l'observation effective de l'interdiction ».

Le projet de loi a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale en première lecture, le 4 mai 1971, mais deux députés de l'opposition, Louis Odru (communiste) et Daniel Benoist (socialiste) ont saisi l'occasion pour déplorer l'attitude négative de la France dans le domaine du désarmement et pour dénoncer son refus de participer à la conférence de Genève ⁷². De même, le rapport présenté, le 25 mai 1972, par Raymond Boin, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat exprime des doutes sur le bien-fondé des objections du gouvernement à l'égard de la convention élaborée sous l'égide des Nations Unies et forme le vœu que la France s'associera aux « efforts de la collectivité internationale en faveur du désarmement ». En dépit de ces réserves, le Sénat a approuvé le projet de loi au cours de sa séance du 2 juin 1972 ; Pierre Giraud (socialiste), Roger Poudonson (Union centriste des démocrates de progrès) et Serge Bouchany (communiste) avaient présenté des amendements tendant à lier l'adoption de ce texte à l'adhésion à la convention internationale, mais ceux-ci furent jugés irrecevables en application de l'article 41 de la Constitution et de l'article 45 § 5 du règlement de la seconde Assemblée. Au demeurant, comme devait l'indiquer le secrétaire d'État à la Défense, « ratifier le traité signé par les Nations Unies n'ajouterait rien et même affaiblirait notre position car nous nous imposons des obligations que cette convention ne nous imposerait pas ⁷³ ».

En agissant de la sorte, le gouvernement français manifestait par une décision unilatérale qu'il s'associait au geste de la communauté internationale relatif à l'interdiction des armes biologiques, mais maintenait ses réserves vis-à-vis d'un accord dont le caractère partiel et les lacunes dans le domaine du contrôle restreignaient considérablement la portée. Pour la France, la loi promulguée le 9 juin 1972 ⁷⁴ tiendra lieu d'adhésion au traité ouvert à la signature le 10 avril 1972.

3. LES CONVERSATIONS SOVIÉTO-AMÉRICAINES SUR LA LIMITATION DES ARMEMENTS STRATÉGIQUES, DITES *SALT*

L'idée d'une négociation entre les deux grandes puissances nucléaires pour la limitation de leurs armements stratégiques remonte à une suggestion faite

⁷² Voir *Journal Officiel. Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 5 mai 1972, pp. 1350-1352.

⁷³ *J.O.*, *Débats parlementaires*, Sénat, 3 juin 1972, pp. 701-707.

⁷⁴ *J.O.*, *Lois et décrets*, 11 juin 1972, p. 5883.

par le président Johnson dans son message sur l'état de l'Union en janvier 1967. À l'époque les services de renseignements américains avaient acquis la conviction que l'Union soviétique déployait autour de Moscou des dispositifs de défense contre les missiles et le chef de l'exécutif proposa à l'Union soviétique d'ouvrir des pourparlers pour éviter une relance de la course aux armements. Des échanges de vues eurent lieu à ce sujet tandis que se poursuivait la réalisation des programmes en cours et un accord intervint en juin 1968, à l'occasion de la signature du traité de non-prolifération. Comme l'article 6 de ce traité contenait un engagement de négocier de bonne foi l'arrêt de la course aux armements nucléaires et que les deux Grands assumaient à cet égard une responsabilité particulière, l'ouverture de pourparlers à cet effet eut permis de satisfaire à cette exigence et représenté une sorte de compensation pour les pays qui avaient renoncé à l'option nucléaire. Toutefois, les événements de Tchécoslovaquie retardèrent la réalisation de ce projet et il fallut attendre plus d'une année avant que les négociateurs pussent se rencontrer à Helsinki, en novembre 1969.

Entre-temps, les États-Unis avaient eux aussi décidé de se doter d'un système de défense contre les fusées et avaient expérimenté avec succès des ogives à têtes multiples indépendantes (*MIRV*). Comme ces développements avaient des effets déstabilisateurs sur l'équilibre stratégique, les deux protagonistes avaient intérêt à freiner leur course qualitative aux armements. Au terme de laborieuses négociations, Soviétiques et Américains sont parvenus à s'entendre et, le 26 mai 1972, ont été signés à Moscou un traité de limitation des systèmes de défense contre les fusées et un accord provisoire de cinq ans relatif à un gel des fusées offensives. Notre propos n'est pas d'apprécier le sens et la portée de ces accords — destinés à stabiliser l'équilibre existant entre les États-Unis et l'Union soviétique en laissant se poursuivre la compétition techno-stratégique — mais de signaler que la France a manifesté publiquement qu'elle souhaitait le succès des *SALT*. Contrairement à des spéculations dont s'était fait l'écho la presse américaine à la veille de la première séance de travail à Helsinki ⁷⁵, le gouvernement français ne pouvait que trouver avantage à ce que les deux Grands s'accordent pour freiner leur course aux armements. En effet, en limitant le déploiement des intercepteurs de fusées adverses, ils faciliteraient la tâche d'une puissance moyenne désireuse de pratiquer la dissuasion par la menace de représailles nucléaires. En outre, un arrangement soviéto-américain affecterait uniquement le niveau des forces de puissances déjà surarmées et si les mesures prises relevaient moins du désarmement que de l'*arms control*, du moins les tierces parties n'en subiraient-elles aucune discrimination. Aussi le gouvernement français fit-il connaître sa position à l'issue du Conseil des ministres du 19 novembre 1969 et son porte-parole s'exprima en ces termes : « La France considère avec intérêt et sympathie les conversations américano-soviétiques d'Helsinki qui portent sur la réduction des armements de ces deux pays et non sur la réduction des armements des autres : elle souhaite que ces conversations aient une issue favorable ⁷⁶. »

Ultérieurement, le gouvernement français a maintenu ce point de vue au

⁷⁵ Voir *IHT*, 15 et 16 novembre 1969 : « French Reportedly Furious Over Start of *SALT* Talks », par Drew MIDDLETON.

⁷⁶ Voir Articles et Documents, *La Documentation Française*, 5 décembre 1969, n° 1985.

cours des débats sur le désarmement aux Nations Unies et Michel Debré ne s'est pas exprimé en termes différents dans l'article qu'il a fait paraître l'an dernier, dans la revue *Foreign Affairs*⁷⁷. Cependant un accord de type *SALT* n'a jamais été considéré par la France comme une étape vers le désarmement⁷⁸ et M. Debré s'est interrogé sur ses implications en ce qui concerne la sécurité des pays européens. Un accord de stabilisation au niveau bipolaire, en excluant l'affrontement direct entre les protagonistes, ne créerait-il pas des risques de conflit au plan régional ? N'en résulterait-il pas un dégagement américain contraignant les États européens à trouver un substitut à la garantie nucléaire qui leur est offerte ? Enfin, comment éviter qu'à la suite d'un accord de ce genre, le territoire des États européens ne deviennent un champ de bataille dans l'hypothèse d'une confrontation armée entre les deux camps ? Autant de questions que l'on se pose à Paris et dans d'autres capitales européennes, et qui attestent que l'on fera preuve de circonspection dans l'appréciation des résultats de l'entreprise menée conjointement par les États-Unis et l'Union soviétique. En tout cas, le gouvernement français s'est félicité des accords *SALT* qui « doivent apporter une contribution importante à l'établissement d'un climat de détente et de coopération dans le monde ». En outre, soucieux de sauvegarder son indépendance, il a « noté avec intérêt que les responsables américains et soviétiques avaient tenu à marquer que leurs accords ne comportaient aucune disposition de nature à limiter dans quelque domaine que ce soit la liberté d'action des pays tiers⁷⁹ ». On peut en déduire que si, au cours de la phase ultérieure des pourparlers, les deux Grands tentaient d'imposer une limitation aux forces stratégiques françaises, le gouvernement refuserait d'obtempérer à cette forme de désarmement. Mais en définitive, il ne convient pas d'attacher trop d'importance aux premiers accords *SALT* dont la portée est limitée et les rapports avec le désarmement lointains⁸⁰. Après les accords de Moscou, qui ont surtout une vertu politique, on attend toujours des deux rivaux nucléaires qu'ils démontrent concrètement leur capacité de mettre un terme à leur course aux armements⁸¹.

B. Ambiguïtés de la politique française : traité de Tlatelolco, réduction des forces en Europe, commerce des armes

1. LES PROTOCOLES ADDITIONNELS AU TRAITÉ DE TLATELOLCO

Si la France s'est refusée à donner sa caution au traité de non-prolifération qui imposait aux pays non nucléaires des obligations sans contrepartie, elle ne

⁷⁷ « France's Global Strategy », *Foreign Affairs*, avril 1971.

⁷⁸ Voir notamment l'intervention du représentant de la France devant la première Commission de l'ONU, en date du 9 novembre 1970, *PEF*, 1970 — II, pp. 179ss.

⁷⁹ Communiqué publié à l'issue du Conseil des ministres du 31 mai 1972, *Le Monde*, 1^{er} juin 1972.

⁸⁰ Voir les réactions du général Gallois et Jules Moch, publiées dans *Le Monde*, 28 et 29 mai 1972.

⁸¹ Voir l'article de Philip WINDSOR, « L'accord sur les *SALT* signé à Moscou ne ralentira pas les efforts des deux Grands », *Le Monde Diplomatique*, juillet 1972. Pour une appréciation plus nuancée, voir l'article de Jacques VERNANT, « Les nouveaux accords de Moscou », *Revue de Défense nationale*, juillet 1972.

pouvait qu'appuyer des mesures tendant à limiter la dissémination des armes nucléaires, dès lors que les pays intéressés en prenaient l'initiative. C'est ainsi que l'observateur français auprès de la Commission préparatoire du traité de dénucléarisation de l'Amérique latine adressa, le 26 juillet 1966, au président de cet organisme, le message suivant : « La France accueille favorablement toute tentative visant à limiter la dissémination des armes nucléaires lorsqu'elle procède de la volonté même des pays intéressés. C'est dans cette perspective que le gouvernement français pourrait faire connaître son intention de ne prendre à l'égard des États latino-américains, aucune initiative susceptible d'encourager sur leurs territoires le développement d'activités nucléaires de caractère militaire⁸². » Or le traité de Tlatelolco, ouvert à la signature le 14 février 1967, comportait deux protocoles additionnels qui prévoyaient des engagements précis à cet égard. Le premier stipulait que les pays exerçant, *de jure* ou *de facto*, des responsabilités internationales sur des territoires situés dans la zone d'application du traité devaient se conformer à ses dispositions ; le deuxième imposait aux États dotés d'armes nucléaires l'obligation de respecter le statut particulier de la zone définie au traité et leur interdisait de recourir à la menace ou à l'emploi d'armes nucléaires contre les États parties. La France était intéressée à un double titre : en tant que puissance nucléaire et en vertu de l'autorité qu'elle exerçait sur les départements d'outre-mer, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane.

Lorsque la question de l'adhésion de tous les États intéressés au Traité de Tlatelolco fut évoquée pour la première fois pendant la XXII^e session des Nations Unies, la France adopta une attitude de réserve, motivée par le fait que le gouvernement n'avait pas encore étudié toutes les implications politiques et juridiques des textes proposés à sa signature. Sans doute était-il encore trop tôt pour préjuger les résultats de cette étude, mais on affirmait que le message adressé en 1966 au représentant du Mexique continuerait d'inspirer la politique de la France⁸³ et que l'abstention lors du vote sur la résolution 2286 (XXII) du 5 décembre 1967 ne devait pas être interprétée comme un désaveu du Traité de Tlatelolco⁸⁴. Certes, la France n'a cessé par la suite d'assurer les pays latino-américains de la pureté de ses intentions vis-à-vis du traité de dénucléarisation, mais elle a différé l'adhésion aux protocoles additionnels auxquels avaient souscrit entre-temps, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et les États-Unis⁸⁵.

Comme le gouvernement français n'a pas expliqué sa position lors des votes émis en 1970 et 1971, aux Nations Unies, sur les résolutions relatives aux protocoles additionnels, on est réduit à des conjectures sur les raisons de son abstention. C'est sans doute pour éviter de soumettre les départements d'outre-mer de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane à un statut spécial que la France n'a pas adhéré au protocole I ; en effet, un tel engagement aurait entraîné l'appli-

⁸² Message cité par Garcia Roblès dans son discours du 23 octobre 1967, en commission politique de l'ONU.

⁸³ Intervention de Armand Bérard devant la Commission politique, le 27 octobre 1967, A/C1/1510.

⁸⁴ Intervention de M. Dejammet devant la Commission politique, le 28 novembre 1967, A/C1/1538.

⁸⁵ Pour l'état des ratifications, voir le *SIPRI Yearbook 1972*.

cation de toutes les mesures de vérification prévues par le Traité de Tlatelolco et notamment l'intervention de l'AIEA. Or la France est soustraite aux contrôles de cet organisme et il n'y avait pas lieu d'instituer un régime d'exception pour des territoires qui, constitutionnellement, font partie intégrante de la République. Toutefois, le gouvernement a donné aux pays latino-américains des assurances en ce qui concerne la nature des activités qu'il exercerait dans ses départements d'Amérique ⁸⁶.

S'agissant du protocole II, on a peine à imaginer l'hypothèse où la France serait amenée à recourir à l'emploi d'armes nucléaires ou à la menace de leur emploi contre les parties contractantes et on comprend mal le peu d'empressement mis par Paris à apposer sa signature au bas de ce document. Toutefois, il faut convenir que le protocole, qui n'est qu'une annexe du Traité de Tlatelolco, comporte des obligations plus contraignantes et que le problème du transit des armes nucléaires soulèvera des difficultés aussi longtemps que la France procédera à des essais dans le Pacifique. En outre, il est peu probable que le gouvernement français souscrira aux dispositions du traité, relatives à la délimitation de la zone dénucléarisée, à la fois en raison de la latitude qui est laissée aux pays latino-américains à cet égard ⁸⁷ et des libertés qui sont prises avec le droit international de la mer. Sans doute le gouvernement français pourrait-il assortir son adhésion de réserves, mais l'art. 27 les exclut expressément. On notera enfin que si l'adhésion au protocole II engage immédiatement la puissance nucléaire signataire, il n'en va pas de même pour les États parties au traité, puisque son entrée en vigueur est subordonnée aux conditions énoncées au § 1 de l'art. 28. Aux termes du § 2, tout État signataire a la faculté de renoncer à l'application de ces conditions et quinze d'entre eux en ont usé ⁸⁸. Cependant, les deux pays susceptibles de se doter à l'avenir de l'arme nucléaire — l'Argentine et le Brésil — ne sont pas encore liés par les obligations du traité. L'Argentine l'a signé le 27 septembre 1967 mais ne l'a pas ratifié ; le Brésil l'a ratifié, le 29 janvier 1968, mais a subordonné son entrée en vigueur aux conditions de l'art. 28, qui ont peu de chances d'être remplies à bref délai. D'ailleurs, même si elles l'étaient, la dénucléarisation de l'Amérique latine ne serait pas assurée, puisque l'Argentine et le Brésil ont indiqué, en signant le traité, qu'ils se réservaient le droit de procéder à des explosions nucléaires pacifiques. Comme les techniques de mise à feu sont les mêmes que dans les engins militaires, une telle interprétation du traité tend à le vider de sa substance ⁸⁹.

Quoi qu'il en soit, le représentant du Mexique, qui nourrissait encore l'espoir,

⁸⁶ Dans la lettre adressée, le 26 juillet 1966, par M. Vimont, ambassadeur de France, à Garcia Roblès, il était précisé que la France n'avait pas l'intention de procéder à des expériences nucléaires dans ses départements d'Amérique et que les « activités du Centre spatial guyanais concernent uniquement les essais de fusées spatiales et le lancement de satellites ».

⁸⁷ L'article 3 dispose qu'aux « fins du présent traité, le terme territoire comprend la mer territoriale, l'espace aérien et tout autre lieu sur lequel l'État exerce sa souveraineté conformément à sa législation » (C'est nous qui soulignons).

⁸⁸ Voir l'annexe II de la leçon de Garcia Roblès à l'Académie de droit international de La Haye ; *Recueil des cours* 1971 — II, p. 119.

⁸⁹ Voir le *SIPRI Yearbook* 1972, pp. 542ss.

pendant l'été de 1971, de voir le gouvernement français prendre une décision positive en la matière ⁹⁰, n'a pas dissimulé sa déception au cours de la dernière session de l'ONU ⁹¹ et il est revenu à la charge à la conférence du comité du désarmement, le 21 mars 1972. Selon lui, les pays latino-américains, qui sont « unis à la France par tant de liens culturels et historiques », étaient enclins à penser que l'adhésion de la France au protocole serait acquise après l'étude de ses incidences politico-juridiques. Or cinq ans après, l'affaire était toujours en suspens et on ne concevait pas que la France avec son « génie juridico-politique et l'abondance de ses talents » n'ait pas pu mener à bien l'étude d'un traité qui n'était pas différent de beaucoup d'autres et n'avait « rien de mystérieux ni d'ésotérique ⁹² ».

Certes, une conception exigeante, sinon jacobine, de l'État peut expliquer les réticences françaises vis-à-vis du protocole I ; de même, une application stricte de l'art. 27 du traité, interdit à la France d'assortir son adhésion de réserves. Toutefois, de tels arguments risquent de ne pas être convaincants en raison de leur « *juridicisme* » et si la France persistait à ne pas prendre les engagements qu'on réclame d'elle, les pays d'Amérique latine pourraient interpréter son refus comme la volonté de garder les mains libres dans ses départements d'outre-mer et d'y agir sans entraves, si des considérations de sécurité l'exigeaient.

2. LA RÉDUCTION DES FORCES EN EUROPE

Depuis l'adoption du rapport Harmel sur les tâches futures de l'Alliance atlantique en décembre 1967 et l'appel de Reykjavik de juin 1968, la « réduction mutuelle et équilibrée des forces » est devenue une constante du débat sur l'organisation de la sécurité et de la coopération en Europe. Si les pays socialistes se montrèrent d'abord réticents à l'égard de cette formule, alors qu'ils en étaient naguère les champions (exemple du Plan Rapacki) et ne voulurent pas en débattre dans le cadre de la conférence paneuropéenne de sécurité, on a assisté au cours des dernières années à un rapprochement sensible des points de vue. En tout cas, après la rencontre Nixon-Brejnev à Moscou, il ne fait plus de doute que la réduction des forces, principalement dans la région de l'Europe centrale, sera négociée en même temps que se déroulera la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Or la France a toujours exprimé les réserves les plus nettes sur cette façon de procéder et n'a jamais voulu s'associer aux initiatives et démarches de ses alliés dans ce domaine. Depuis que la question est inscrite à l'ordre du jour du Conseil atlantique, elle s'est abstenue de signer les passages des communiqués et déclarations qui recommandaient l'ouverture de pourparlers sur la réduction des forces et elle ne s'est pas départie de cette attitude lors de la session ministérielle qui s'est tenue à Bonn en mai 1972, bien que les principaux obstacles sur la voie

⁹⁰ Voir la leçon donnée par Alfonso Garcia Roblès à l'Académie de droit international de La Haye : « Mesures de désarmement dans des zones particulières : le traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine », *op. cit.*, pp. 49-104.

⁹¹ C1/PV/1839, 29 novembre 1971.

⁹² CCD/PV/551.

d'une négociation entre l'Est et l'Ouest aient, semble-t-il, été surmontés. Faut-il en déduire que la France est hostile au désarmement régional en Europe et qu'elle souhaite y maintenir la confrontation militaire à un niveau élevé ?

Le rôle joué par la France pour créer un climat de détente en Europe et les efforts déployés par sa diplomatie pour favoriser le rapprochement avec l'Est, excluent qu'on puisse attribuer ses réticences sur la question de la réduction des forces à la persistance d'un « esprit de guerre froide ». Bien plus, elle a soutenu que c'est précisément pour liquider ses séquelles qu'elle récuse cette façon d'aborder le problème. En effet, une négociation sur l'équilibre militaire privilégierait les organisations intégrées des alliances qui se font face sur le continent et consoliderait sa division entre deux systèmes antagonistes. En revanche, la multiplication des « contacts bilatéraux ou multilatéraux au niveau des nations » et le développement de la coopération intergouvernementale indépendamment des régimes économiques et sociaux permettraient de réduire les tensions et de jeter les bases d'un nouveau système de sécurité. Cette alternative était clairement formulée par Maurice Schumann, dans son intervention du 9 juin 1971 devant l'Assemblée nationale, et l'option de la France était ainsi présentée : « Nous pensons que notre premier objectif doit être de supprimer les causes politiques d'un conflit éventuel et que ces causes tiennent à la division de l'Europe. Si l'on inscrit la réduction des forces à l'ordre du jour de la conférence sur la sécurité, on risque de substituer à la concertation entre les nations un dialogue entre les organisations militaires qui cristallise la situation actuelle sans garantir la sécurité ».

Ainsi les objections françaises sont moins d'ordre militaire que politique, bien qu'à l'occasion on exprime des craintes à propos de la rupture d'équilibre du fait des asymétries existant entre les deux systèmes militaires qui se font face sur le continent européen. Mais comme il est admis que les mesures de réduction ne devront pas « amoindrir la sécurité des parties à l'accord », et que des garanties seront prévues à cet effet, les obstacles à la mise en œuvre de « réductions équilibrées » d'un point de vue militaire ne devraient pas être insurmontables. En outre, si l'on comprend les réticences françaises à s'associer à des initiatives ayant pour effet de revaloriser les organisations militaires, ne serait-ce que sur le plan des études et de la concertation, on ne voit pas comment l'organisation de la détente en Europe peut négliger le facteur militaire⁹³. La réduction des forces et la coopération paneuropéenne vont de pair. Si le gouvernement français semble s'être rallié à l'idée d'une stabilisation de la situation militaire et n'exclut plus qu'on en discute les modalités au sein de la conférence européenne, il n'a pas modifié pour autant sa doctrine sur la limitation des forces armées et des armements. Alors qu'un accord est intervenu sur l'urgence d'ouvrir des pourparlers à ce sujet, la France risque, en s'abstenant, de renforcer la tendance au dialogue bilatéral soviéto-américain ; ainsi serait confirmé le pronostic de M. Debré sur l'Europe, considérée comme mineure dont la sécurité serait un « thème pour

⁹³ La position française sur la réduction des forces a fait l'objet d'une analyse détaillée dans l'article de Walter SCHÜTZE : « Frankreich und das Problem einer Zugewogenen Truppenverminderung in Ost und West », *Europa-Archiv*, 13/1970.

des négociations qui passent au-dessus d'elle⁹⁴ ». En outre, en ne s'associant pas aux efforts des pays qui tentent par le biais du désarmement régional de créer un système de sécurité subsidiaire par rapport aux alliances existantes, la France fait naître un doute sur sa volonté de mettre en question la division de l'Europe et laisse s'accréditer la thèse selon laquelle le désarmement est le moindre de ses soucis. Certes, dans sa réponse au mémorandum soviétique, le gouvernement français indique que tout progrès vers le désarmement est conditionné par « la volonté de tous les États de promouvoir une véritable détente ». Mais le général de Gaulle ne déclarait-il pas en 1960, qu'il ne pouvait y avoir de « détente réelle qu'à partir d'un commencement de désarmement⁹⁵ ? »

3. LE COMMERCE DES ARMES

À l'issue du Conseil des ministres du 24 juillet 1968, le gouvernement français avait rappelé l'intérêt que présente, pour une œuvre réaliste de désarmement, la conclusion d'un accord mondial sur le commerce des armes. Par ailleurs, dans sa réponse au mémorandum soviétique du 1^{er} juillet de la même année, il se montrait disposé à « examiner dès maintenant si dans des cas particuliers des mesures concertées pouvaient être décidées et appliquées d'un commun accord ». Depuis lors, les ventes d'armes françaises n'ont cessé d'augmenter, pour atteindre un plateau en 1970⁹⁶, et la prospection des marchés extérieurs est poursuivie activement, plaçant la France au troisième rang des pays exportateurs de matériels de guerre, après les États-Unis et l'URSS. Les pouvoirs publics trouvent avantage au développement de ce commerce et par des incitations diverses maintiennent le volume des échanges à un niveau élevé⁹⁷. Enfin, à l'occasion des débats budgétaires annuels, les exportations de matériels de guerre sont présentées comme un élément essentiel de la politique d'indépendance de la France car elles contribuent au financement de la force nucléaire, assurent un approvisionnement autonome des forces armées, garantissent la stabilité sociale et le progrès économique et concourent à l'équilibre de la balance des paiements. Apparemment, la contradiction est flagrante entre les principes proclamés, favorables à une limitation du commerce international des armes, et la politique pratiquée qui tend à stimuler les exportations de matériels de guerre. Toutefois, avant de porter un jugement sur la politique française, il faut s'interroger sur l'état actuel de la réglementation internationale et vérifier la part prise par la France aux efforts de la communauté internationale pour endiguer la prolifération des armes classiques.

⁹⁴ Michel DEBRÉ : « Deux échecs, deux succès, deux épreuves, deux certitudes », *Revue de Défense Nationale*, octobre 1971.

⁹⁵ Conférence de presse du 23 avril 1960, *D.M.*, tome 3, p. 191.

⁹⁶ En 1970, le montant des commandes s'élevait à 7 300 millions de francs (*Le Monde*, 13 janvier 1971) et l'année suivante, il se situait légèrement au-dessous (*Le Monde*, 12 mai 1972).

⁹⁷ Voir *Le Monde* des 23-24 mai 1971 : « M. Pompidou demande aux militaires de concevoir des armes simples, exportables et moins coûteuses ». M. Debré avait fait des déclarations analogues en février 1970 (*Le Monde*, 28 février 1970).

Le débat qui s'est instauré à l'ONU pendant la XXIII^e session de l'Assemblée générale sur la proposition danoise relative à l'enregistrement et à la publicité des transferts d'armes a démontré que les conditions d'un accord mondial n'étaient pas remplies et que la solution de ce problème ne pouvait pas être envisagée en dehors d'une limitation des armements à laquelle consentiraient les pays producteurs. De même, les principaux pays fournisseurs n'ont pas réussi à se concerter pour réglementer les envois d'armes dans les zones de tension ou de belligérance déclarée, et les suggestions faites à cet égard par les États-Unis et l'Union soviétique dans le cadre d'un règlement du conflit israélo-arabe n'ont pas eu de suite. En revanche, on a parfois édicté l'embargo sur les armes à destination des pays impliqués dans un conflit ou condamnés pour infraction à la « loi internationale ». Si la France s'est conformée en maintes circonstances à des mesures de cet ordre visant le Moyen-Orient, l'Indochine, le Nigeria et le sous-continent indien⁹⁸, elle n'a pas cru devoir respecter les décisions prises par le Conseil de Sécurité en 1963 à l'encontre de l'Union sud-africaine et depuis cette date, elle est devenue l'un de ses principaux fournisseurs de matériel militaire. Interrogé en février 1968 sur la vente de trois sous-marins de type *Daphné* à l'Afrique du Sud, le gouvernement confirmait la commande, mais estimait que la livraison de ces matériels ne contrevenait pas à la résolution du Conseil de Sécurité, car ils n'étaient pas « utilisables pour des opérations de répression intérieure⁹⁹ ». Ainsi s'esquissait la distinction entre les armes qui ne peuvent « servir qu'à protéger la sécurité d'un pays et celles qui sont susceptibles d'être utilisées pour des actions de police et de répression ». Toutefois, la commission interministérielle compétente pour autoriser les exportations de matériels de guerre n'a pas toujours appliqué ce critère avec une extrême rigueur puisque M. Debré admettait, le 9 août 1969, qu'elle avait considéré comme licite l'exportation vers l'Afrique du Sud d'hélicoptères et d'avions de transport de type *Transall*, qui peuvent servir à la lutte antiguérilla¹⁰⁰. Ultérieurement, le Président de la République dut prendre l'engagement d'interrompre les livraisons d'hélicoptères pour donner satisfaction aux revendications des pays africains dont le président de la Zambie, Kenneth Kaunda, se fit l'interprète, en automne 1970, à l'occasion d'une tournée des capitales européennes.

Cette promesse n'a pas donné entièrement satisfaction aux principaux intéressés, qui n'ont pas cessé de mettre la France en accusation, aussi bien à l'ONU que dans les conférences de l'OUA et des pays non engagés. Certes, l'embargo n'est pas une mesure efficace de réglementation du commerce des armes car on ne connaît pas d'exemple où elle a recueilli l'unanimité. D'autre part, la perte d'un client s'accompagne généralement de la recrudescence de la prospection auprès d'autres acquéreurs, de sorte que le volume global des transactions d'armements n'en est pas affecté. C'est pourquoi il faut mettre un terme à la course aux

⁹⁸ Voir la réponse du ministre des Affaires étrangères à la question n° 10963 de Edmond Barrachin, du 14 décembre 1971, *J.O., Débats parlementaires*, Sénat, 21 mars 1972, p. 99.

⁹⁹ Réponse du ministre des Armées à la question n° 6741, du 3 février 1968, de M. Prat, *J.O., Assemblée nationale*, du 3 avril 1968, p. 996.

¹⁰⁰ Réponse du ministre de la Défense nationale à la question n° 6256, du 14 juin 1969, de M. Odru, *J.O., Assemblée nationale*, 9 août 1969.

armements si l'on veut contenir le commerce des armes¹⁰¹ et la France a indiqué que tel était son propos. Toutefois, cette déclaration d'intentions gagnerait en crédibilité si elle s'accompagnait d'une politique moins active de promotion des ventes et d'un respect plus scrupuleux des résolutions des Nations Unies relatives à ces matières.

IV. PROPOS FINAL

Si la doctrine française en matière de désarmement est cohérente et suscite peu d'objections, il n'en va pas de même de la politique de la « chaise vide » à Genève et du refus de souscrire aux accords partiels qui y sont négociés. Cette politique du « tout ou rien » est généralement dénoncée par l'opposition comme l'alibi d'une attitude négative du gouvernement vis-à-vis des efforts de la communauté internationale pour réglementer les armements, et les deux principales formations de la gauche — le parti communiste et le parti socialiste — ont inscrit dans leur « programme commun de gouvernement » la réinsertion de la France dans le processus de la négociation du désarmement. Une telle démarche s'accompagnerait d'une renonciation à la « force de frappe nucléaire stratégique » et de la signature des traités internationaux conclus sur la limitation et l'interdiction de certains armements. Enfin, on multiplierait les initiatives pour tendre au « désarmement général, simultané et contrôlé ».

Nul doute que si l'on assistait à un renversement de la majorité actuelle, ce programme serait appliqué, du moins en ce qui concerne la participation à la conférence sur le désarmement. Toutefois, on peut se demander si un tel geste serait de nature à faire sortir la négociation de l'ornière et si l'approbation des mesures d'*arms control* négociées en son sein est susceptible de frayer la voie au désarmement. En outre, un tel choix aurait une incidence sur la politique de défense de la France, et comme on propose l'abandon de la force nucléaire, il faudrait songer aux moyens à mettre en œuvre pour lui trouver un substitut, en attendant que la sécurité soit garantie dans le cadre d'un monde désarmé, éventuellement pour le moins lointaine. Au demeurant, il serait surprenant qu'un pays, ayant investi tant de ressources dans la mise au point d'un instrument de dissuasion nucléaire, ne tenterait pas d'utiliser cet atout dans la négociation du désarmement et ne maintiendrait pas une *force de dissuasion minima* aussi longtemps que le désarmement nucléaire ne serait pas mené à son terme¹⁰².

¹⁰¹ La problématique de la réglementation du commerce des armes a été exposée dans un article récent de Colin S. GRAY : « Traffic Control for the Arms Trade », dans *Foreign Policy*, 1972/6. Au sujet du commerce des armes avec le Tiers-Monde, nous renvoyons à l'étude du SIPRI : « The Arms Trade with the Third World », ainsi qu'aux travaux effectués par Aurelia C. LEISS et Geoffroy KEMP dans le cadre du *Center for International Studies* du MIT (Cambridge).

¹⁰² M. Hernu a suggéré une telle formule lors de l'élaboration du projet de programme de gouvernement du parti socialiste, en janvier 1972 (*Le Monde*, 12 janvier 1972). Il ne semble pas que cette tendance l'ait emporté lorsqu'il s'est agi de définir le programme commun de gouvernement, quoiqu'une ambiguïté subsiste en ce qui concerne le sort des stocks d'armes nucléaires existant après l'abandon de la « force de frappe » (*Le Monde*, 28 juin 1972).

Le gouvernement actuel, quant à lui, a indiqué très clairement les conditions auxquelles il subordonnerait sa participation aux négociations du désarmement. En réponse à une question d'un sénateur, M. Caillavet, qui s'interrogeait sur les raisons qui peuvent encore interdire à la France de reprendre sa place à la conférence de Genève, le ministre des Affaires étrangères considérait, en octobre 1971, que la façon dont avait été amenée la discussion sur le projet de convention interdisant les armes biologiques n'était pas de nature à « nous inciter à modifier la position que nous avons adoptée ». En effet, le comité de Genève étant « entre les mains des deux superpuissances qui s'en partagent la présidence, le compromis auquel elles sont parvenus a été enregistré malgré les critiques auxquelles il a donné lieu. Seule une réforme proposée de cette institution et la participation de la Chine pourraient en faire un instrument de désarmement véritable ¹⁰³ ».

Si des voix de plus en plus nombreuses se sont élevées pour réclamer la participation au comité de Genève de toutes les puissances militairement importantes et en particulier de toutes les puissances nucléaires, y compris la France et la République populaire de Chine, c'est en 1970 seulement que le Secrétaire général de l'ONU a estimé qu'il convenait « d'accorder la plus haute priorité à la recherche des moyens pratiques de les associer à toutes les discussions sur le désarmement ¹⁰⁴ ». Or à cet égard, le système de la coprésidence qui donne toute latitude aux deux superpuissances pour la fixation de l'ordre du jour et l'organisation des travaux constitue un obstacle majeur. Pratiquement, ne sont discutées à Genève depuis 1964 que les questions jugées mûres par les Russes et les Américains, et les efforts déployés par les autres États-membres, et notamment le groupe des pays non alignés, pour élargir le débat ou amender les textes soumis à leur approbation sont rarement couronnés de succès. Cette prépondérance soviéto-américaine a provoqué des murmures en 1969, lorsque les deux coprésidents décidèrent unilatéralement et sans consultations préalables d'admettre huit nouveaux États au Comité des Dix-huit ¹⁰⁵. Se faisant l'écho des réserves formulées par les petites et moyennes puissances, le Secrétaire général a mis en question l'institution de la coprésidence en 1971 et s'est prononcé en faveur de la nomination d'un coprésident non aligné, ce qui « permettrait d'assurer une direction plus équilibrée et de faire en sorte que tous les points de vue se trouvent plus fidèlement reflétés dans l'orientation donnée à la conférence ¹⁰⁶ ».

¹⁰³ J.O., *Débats parlementaires*, Sénat, 22 octobre 1971. Au cours d'un débat sur une question posée par le même sénateur, M. de Lipkowski devait déclarer, le 12 mai 1970, qu'un « véritable désarmement passe par l'entente entre toutes les puissances nucléaires, dont fait partie le Chine » (J.O., *Débats parlementaires*, Sénat, 13 mai 1970, pp. 350ss.).

¹⁰⁴ A/8001/Add. 1, « Introduction au rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation », septembre 1971.

¹⁰⁵ Voir notamment l'intervention de M. Casteneda (Mexique), du 3 juillet (ENDC/PV/416), et les débats en séance du 31 juillet 1969 (ENDC/PV/424) ; Mme Myrdal regretta qu'à cette occasion, on n'ait pas lancé un appel à la France pour qu'elle occupe son siège. En revanche, M. Mulley (Grande-Bretagne) ne trouva rien à redire à cette procédure, car « nous avons été constamment d'avis que la question de la composition du comité est avant tout du ressort de nos deux coprésidents ».

¹⁰⁶ A/8401/Add. 1, « Introduction au rapport annuel », septembre 1971.

Au cours de la XXVI^e session de l'Assemblée générale, plusieurs États ont appuyé cette revendication et ont souligné la nécessité de créer un nouveau cadre de négociations dont pourraient faire partie tous les États intéressés ¹⁰⁷. Toutefois, lorsque la question d'une réforme du comité du désarmement fut posée, au printemps de 1972, successivement par le Mexique, la Yougoslavie et la Roumanie, ces initiatives n'ont suscité qu'un faible écho auprès des États-Unis et de l'Union soviétique ; même des États convaincus de la nécessité d'une réforme ont émis des doutes sur son opportunité dans la crainte qu'une décision précipitée n'affaiblisse « un organe de négociation qui a fait ses preuves », sans entraîner pour autant l'adhésion de la France et de la Chine ¹⁰⁸. De fait, la Chine a déjà laissé entendre qu'elle ne se joindrait pas à un club dominé par les deux superpuissances et qu'elle ne concevait un débat sur le désarmement que dans un cadre mondial. Comme la France a lié sa participation à celle de la Chine, une réforme du comité du désarmement ne suffirait pas à la faire changer d'avis, d'autant que la création d'une commission consultative permanente dans le cadre des *SALT* tend à réduire le rôle de l'organe genevois dans la négociation du désarmement nucléaire. Par ailleurs, les accords partiels susceptibles d'être conclus sous son égide, notamment l'arrêt total des essais nucléaires, affecteraient directement l'effort de défense de la France. Celui-ci étant poursuivi à l'heure actuelle en dépit des protestations suscitées par les expériences du Pacifique et de leur condamnation, le 12 juin 1972, à la conférence des Nations Unies sur l'environnement, il est peu probable que la France accepterait de se présenter à Genève en accusée et serait disposée à souscrire à des mesures qui restreindraient sa liberté dans ce domaine sans promouvoir le désarmement.

Aussi a-t-on suggéré de réorganiser de fond en comble les négociations sur le désarmement plutôt que de procéder à des ajustements dont les effets sont problématiques. La proposition la plus séduisante à cet égard est celle qui a été présentée par Jules Moch dans le journal *Le Monde*, à l'occasion de la reprise des travaux de la conférence de Genève, en février 1972 ¹⁰⁹. Il s'agirait de convoquer la commission du désarmement, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, regroupant, depuis 1959, tous les États-membres des Nations Unies et où la Chine est désormais représentée. Celle-ci instituerait un organe de travail unique qui définirait les grandes lignes d'une politique de désarmement et confierait à des comités restreints l'accomplissement de tâches spécifiques. Ce « conseil du désarmement », dont la composition refléterait l'équilibre mondial, n'aurait pas plus de trente membres et coordonnerait l'activité des comités restreints. Il serait rattaché aux Nations Unies et la liaison serait assurée par un représentant permanent du Secrétaire général. Enfin, la procédure des délibérations serait fixée par la commission du désarmement et l'on romprait avec toute pratique tendant à privilégier les grandes puissances en retenant le système de la présidence mensuelle tournante.

¹⁰⁷ Par exemple, la Roumanie (A/PV/1954), le Ghana, le Népal (1985), l'Australie, l'Inde (1990), le Mexique (1992), le Salvador, le Rwanda (1994) et le Pérou (1996).

¹⁰⁸ Ce fut notamment le point de vue du Canada (CCD/PV/546) et de l'Inde (PV/552).

¹⁰⁹ « Paris et le désarmement : La toile de Pénélope (I) — Pour une initiative française (II) » — *Le Monde*, 1^{er} et 2 mars 1972.

Une telle initiative devrait évidemment s'accompagner de propositions précises pour amorcer le désarmement. Jules Moch a esquissé à cette fin un plan en plusieurs étapes, qui comporterait des mesures initiales simples et aisément vérifiables et n'aborderait les problèmes complexes du désarmement nucléaire qu'aux phases ultérieures. Certes, une telle démarche n'est pas conforme à l'axiome gouvernemental de la priorité au désarmement nucléaire, mais elle présenterait des avantages pour une puissance moyenne nucléaire désireuse de maintenir jusqu'au terme du processus une *force de dissuasion minimale*. En outre, elle s'écarte de l'*arms control* que la France a toujours récusé et dont il apparaît de plus en plus clairement que sa visée n'est, selon la forte expression de Senghaas, que « l'organisation de la non-paix ¹¹⁰ ». On peut objecter que le succès d'une relance du désarmement dépend en définitive des deux Grands et que ceux-ci ne sont pas disposés à s'engager dans la voie d'une authentique réglementation des armements. En tout cas, si l'on estime que celle-ci est un facteur de paix ¹¹¹, on ne doit rien négliger pour la faire aboutir. La France, dont la prescience en la matière a été confirmée par l'évolution des dix dernières années, devrait tirer parti de la conjoncture actuelle pour démontrer que son attachement à la cause du désarmement ne se réduit pas à une dénonciation lucide de la vanité de l'*arms control*, mais se traduit également par des initiatives concrètes susceptibles d'orienter le débat dans un sens différent.

¹¹⁰ « Die organisierte Friedlosigkeit ». Pour une critique du système de l'équilibre de la terreur et des moyens mis en œuvre pour le « stabiliser », nous renvoyons à l'ouvrage capital de Dieter SENGHAAS : *Abschreckung und Frieden*, Francfort/Main, 1969. Voir également l'essai de AFHELDT et SONNTAG : *Stability and Strategic Nuclear Arms*, New-York, 1971.

¹¹¹ Voir l'article du contrôleur général, Pierre GENEVEY : « La réglementation des armements, facteur de paix », *Guerres et Paix*, 1970/3, publication de l'Institut français de polémologie.